

Presentación del nuevo Código General Disciplinario



Cortesía Oficina de Prensa PGN

«(...) la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del ministerio público, conformó, en el mes de abril de 2014, una comisión integrada por distintas entidades públicas y privadas, la cual tuvo como objetivo la elaboración de un proyecto normativo para ser presentado ante el Congreso de la República, con el fin de reformar el poder disciplinario del Estado en Colombia».

ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La génesis del nuevo Código General Disciplinario se remonta al mes de abril de 2014, luego de la conmoción que desató una decisión sancionatoria contra un alcalde de Bogotá. Dicha sanción propició un escenario valiosísimo para reflexionar sobre la normativa disciplinaria, que venía reclamando de tiempo atrás una reforma, pero no con el propósito de disminuirla, sino, por el contrario, con el ánimo de fortalecerla y brindar herramientas para la defensa de la función pública.

En ese sentido, la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del ministerio público, conformó, en el mes de abril de 2014, una comisión integrada por distintas entidades públicas y privadas, la cual tuvo como objetivo la elaboración de un proyecto normativo para ser presentado ante el Congreso de la República, con el fin de reformar el poder disciplinario del Estado en Colombia.

Esa comisión tuvo la honrosa participación de las siguientes entidades: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Disciplinaria; el Consejo de Estado, Sección Segunda; la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Personería de Bogotá, el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario y el Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario y, por supuesto, la Procuraduría General de la Nación.

En ese orden y luego de un riguroso y juicioso estudio de la normativa disciplinaria, el 6 de agosto de 2014 presentamos, junto con el defensor del Pueblo, una propuesta de reforma al Código Disciplinario Único ante el Congreso de la República, escenario en el que se dieron importantes debates jurídicos y análisis de política disciplinaria. Se tuvieron en cuenta las más diversas opiniones de los expertos en esta rama del derecho en las audiencias públicas que antecedieron a los debates en cada cámara. Todo esto con el único propósito de brindarle al ordenamiento jurídico un instrumento mucho más eficiente y eficaz que permita a todas

NÚMERO 26 • JULIO DE 2016

Sucinto recorrido de logros del IEMP	3
Identificación del balance social del IEMP y propuestas para el reporte periódico	6
Etapas en la historia de la Procuraduría	29
El derecho al olvido, una regulación pendiente en Colombia	37
Ética y moralidad en la Administración Pública	41
Crecimiento y desigualdad, dos visiones del mundo	53
Evolución histórica de los conceptos Estado, justicia, economía y globalización	57
El enfoque diferencial en el sistema penitenciario y carcelario	62
Breves apuntes del Código General del Proceso	73
Congreso IGP 2016	89

Novedades editoriales



Revista Rastros & Rastros n.º 15
Publicación semestral de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.
PVP Distribución gratuita.

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
Arturo Ronderos Salgado
Carmenza Carreño Gómez
Mónica Vega Solano

Diseño gráfico editorial
Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico

Diagramación
Natalia del Pilar Cerón Franco
Diseñadora gráfica IEMP

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

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

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.

las autoridades disciplinarias, llámense Procuraduría, oficina de control interno y, por supuesto, a las personerías, ejercer el poder disciplinario para enderezar el comportamiento de los servidores públicos y los particulares que ejercen función pública o administran recursos públicos.

Esa propuesta fue acogida por el Congreso de la República y se cristalizó en una nueva ley que lleva por nombre Código General Disciplinario. En estos momentos, están pendientes unos pequeños ajustes que ordenó la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 del pasado primero de junio, con ocasión de unas objeciones presentadas por el presidente de la república.

Aspiramos que en la próxima legislatura, el Congreso de la República haga los ajustes correspondientes para que en el segundo semestre podamos darle la bienvenida a la nueva normativa que regirá los asuntos disciplinarios en el país y en donde ustedes, operadores disciplinarios, serán pieza fundamental en la lucha decidida contra la corrupción y la ineficacia administrativa.

Finalidad del proyecto de ley

El nuevo Código General Disciplinario efectúa algunos cambios y ajustes que por mucho tiempo se estimaron necesarios para las normas y principios bajo los cuales se disciplinan a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas.

Como todos ustedes saben, se han presentado fuertes críticas por parte de algunos sectores para que se excluyan del poder disciplinario algunos servidores públicos, específicamente a los de elección

popular, y para que en últimas se aminoren las competencias que constitucionalmente le fueron atribuidas a un órgano de control como lo es la Procuraduría General de la Nación.

Contrario a ello, otros sectores académicos y la Procuraduría General de la Nación consideramos que el control disciplinario debe permanecer, porque este es un instrumento efectivo para combatir la lucha contra la corrupción y erradicar conductas de ineficiencia administrativa.

Como he tenido oportunidad de decirlo en otros escenarios, lo más probable es que los casos de corrupción y de ineficiencia administrativa que tanto daño le causan al país no van a desaparecer por la vigencia del nuevo código, pues siempre he considerado que la causa de estos dos males se debe a la carencia de los principios y virtudes que debe tener cualquier persona que aspire a ocupar un cargo público o a ejercer una función pública.

No obstante, considero que el nuevo Código General Disciplinario sí cumple con unos estándares mínimos, cuyo propósito es el de mejorar y clarificar muchos conceptos elaborados en los anteriores códigos (Ley 200 de 1995 y Ley 734 de 2002) y propender de mejor forma por las garantías y los derechos fundamentales de aquellos que deben ser investigados.

Contenido del proyecto de ley

Las jornadas de presentación del nuevo código a nivel nacional han permitido reflexionar acerca de la importancia de los principios que rigen el

derecho disciplinario y sobre la necesidad que había de organizar y precisar los que estaban en el código y de adicionar otros para mejorar aquellas normas que irradian todo el sistema normativo disciplinario.

Descendiendo a otros aspectos más puntuales, se estimó que era una magnífica oportunidad para clarificar algunos aspectos de la falta disciplinaria, como los relacionados con la ilicitud sustancial y en la culpabilidad.

Otro tanto sucede con determinadas figuras como la prescripción y las sanciones en materia disciplinaria. En estos dos temas se reclamaba la falta de claridad, por un lado, y la falta de proporcionalidad, por el otro, aspectos que sin lugar a dudas fueron sustancialmente mejorados por el proyecto que fue presentado.

En cuanto a la parte especial, fue necesario incluir algunos comportamientos, en especial aquellos relacionados con la hacienda pública, y de revisar la connotación de algunas faltas que estaban vi-



► La «(...) propuesta fue acogida por el Congreso de la República y se cristalizó en una nueva ley que lleva por nombre Código General Disciplinario. En estos momentos, están pendientes unos pequeños ajustes que ordenó la Corte Constitucional en la Sentencia C-284 del pasado primero de junio, con ocasión de unas objeciones presentadas por el presidente de la república».

gentes. ¿Cuál fue el resultado de este ejercicio?: algunas faltas gravísimas pasarán a ser faltas graves o leves, por ejemplo, y otras definitivamente tendrán la condición de gravísimas, decisiones que fueron fruto de un concienzudo análisis para buscar más proporcionalidad y justeza en la adopción de las diferentes decisiones.

Pese a todo lo dicho, me parece que la parte más rendidora y fructífera se encuentra en los aspectos procesales y probatorios. En cuanto al primero, el proyecto parte de la base de adoptar un único procedimiento, caracterizado por la oralidad, la inmediación y la publicidad de la actuación a partir de la formulación del pliego de cargos, cuestión que era el reclamo de muchos y que se soportaba en la necesidad de ajustar las normas a los estándares mínimos internacionales. Eso sí, mante-

niendo el sistema inquisitivo, por cuanto la adopción del acusatorio en lo penal ha dejado un muy mal sabor, marcado por la constante impunidad y los continuos atrasos en casos tan importantes como ocurre, por ejemplo, en los de corrupción.

En cuanto al aspecto probatorio, la reforma acoge un sistema propio de pruebas e introduce normas mucho más claras en beneficios por confesión, algo que se reclamaba desde hacía mucho tiempo y cuestión que tantos problemas generaban al momento de adelantar las diferentes actuaciones.

Finalmente, un aspecto adicional es la adopción de la segunda instancia para los servidores públicos aforados, lo cual muestra, por una parte, la coherencia como los mínimos exigidos a nivel internacional. Por la otra, reafirma la competencia que tiene

la Procuraduría para investigar a los servidores públicos de elección popular, cuestión que si bien ha sido ratificada por la jurisprudencia de todos los organismos de cierre a nivel de derecho interno y completamente ajustada al control de convencionalidad, para muchos todavía resulta algo extraño, escondiéndose, quizás, algún temor por la demostración de la efectividad del derecho disciplinario como mecanismo de control.

Invitación

La invitación es, entonces, a que estudiemos esta especial disciplina, como lo es el derecho disciplinario. Solo así será posible seguir obteniendo los frutos como los hasta ahora alcanzados que todos los días reclama la sociedad entera. **i**

Sucinto recorrido de logros del IEMP

Innova 28 será la edición especial que incluirá la rendición de cuentas de la gestión del IEMP durante el periodo 2009-2016. Esta editorial es un aperitivo de la información que divulgará el Instituto en el último número del año con temas nutridos de los procesos misionales, especialmente en materia de capacitación, investigación académica, certificación de personas y publicaciones.

Al inicio de la actual administración, la unidad académica aplicó los elementos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) elaborando de manera participativa el plan estratégico institucional «Innovación y compromiso 2009-2012», que fue el derrotero que marcó las acciones y metas concretas que debía alcanzar en el primer cuatrienio la organización. El siguiente periodo se ha caracterizado por la consolidación de ejes estratégicos como la internacionalización, regionalización, virtualización y sostenibilidad del IEMP, en el marco del plan estratégico «Innovación y virtualización 2013-2016».

La ruta contempló el fortalecimiento de actividades que venían de tiempo atrás, la abolición de algunas que no



Luis Miguel Estrada, Cadena - IEMP

▶ Christian José Mora Padilla es director del IEMP desde septiembre de 2009.

habían logrado buenos resultados o porque habían terminado el ciclo por ser de carácter coyuntural, y la creación de programas relevantes no solo para el ente de control sino también para el país. La reforma normativa también fue importante por lo que se establecieron nuevas disposiciones en materia

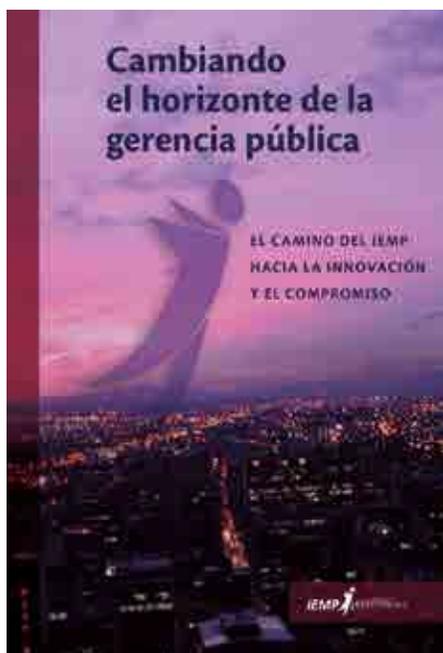
editorial, en la Red de Formadores, el reglamento académico y los apoyos educativos.

Una de las bases fundamentales para la NGP es la incorporación de sistemas de planeación y manuales de programación, así como la implementación de Sistemas Integrados de Gestión (SIG)

de acuerdo con la normativa vigente y las necesidades de cada institución.

Para el caso del IEMP el direccionamiento estratégico contempló la certificación de la unidad académica en las normas ISO 9001:2008 —actualizada en el año 2015—, la Norma Técnica de Calidad para la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009) y el cumplimiento del Modelo Estándar de Control Interno (MECI 1000:2005, actualizado también en 2014), la acreditación por parte del organismo nacional encargado (ONAC) para que el Instituto pueda certificar personas en competencias laborales, específicamente en conciliación, así como el aval otorgado por el Ministerio del Interior para certificar conciliadores en derecho.

Otro aspecto que contempló la alta dirección fue el área de comunicaciones, que se convirtió en proceso estratégico en el marco del SIC, mediante el diseño de una nueva identidad visual, el registro de marca IEMP ante la Superintendencia de Industria y Comercio, las estrategias de información y divulgación como el boletín trimestral **INNOVA** impreso y el virtual que se envía por correo electrónico cada mes, el manejo autónomo de la página web, el canal streaming que facilitó la cobertura de programas de capacitación, videos institucionales que dan cuenta de la labor del Instituto, cubrimiento de eventos, etc.



► La publicación *Cambiando el horizonte de la gerencia pública* documenta y hace un análisis del camino recorrido por el IEMP hacia la excelencia (IEMP 2012).

De otra parte, el liderazgo del IEMP en temas como el nuevo ciudadano colombiano, las recomendaciones de políticas públicas que arrojan las investigaciones académicas, la gerencia pública, el análisis de la prospectiva de la Procuraduría General de la Nación al año 2030, el cooperativismo y la realización de congresos internacionales de contratación, disciplinario, observatorios e investigación en gestión pública, jornadas de reflexión en temas de actualidad y encuentros nacionales del ministerio público, entre otros, han convertido al Instituto en un referente para muchos sectores que aprecian el producto del trabajo de investigadores y formadores que hacen parte del talento humano de la organización, perspectiva fundamental a la hora de alcanzar objetivos.

Precisamente, el fortalecimiento de la Red de Formadores y la creación de la Red de Investigadores se convirtieron en estrategias imprescindibles para llevar a cabo los programas con las calidades y estándares que existen en el mercado. Por ello se formalizó la condecoración Mérito a la Excelencia Académica, Investigativa y Especial que se concede a los mejores de las redes y personalidades que, en el último año o durante su vida, han aportado conocimientos y emprendido acciones trascendentales para Colombia.

Igualmente, se asentaron espacios de análisis y discusión como la Cátedra Carlos Mauro Hoyos, Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos, cuyo grupo de investigadores está acreditado por Colciencias, y el establecimiento de la Red de Escuelas del Estado (Redes) de la que hacen parte entidades que cuentan con centros de pensamiento y aprendizaje.

En estos ocho años el IEMP fue reconocido como mejor equipo de trabajo de la Procuraduría General de la Nación en la convocatoria del año 2012, y tres funcionarios que se han presentado en distintas vigencias como mejores servidores han obtenido el premio, a saber: Miguel Álvarez-Correa Guyader, coordinador de los Observatorios del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes; Rolan Oswaldo Sánchez Ojeda, asesor, dueño del proceso de

certificación de personas, y Carlos Arturo Moreno Orduz, asesor, coordinador de investigaciones académicas.

Por su parte, el proceso de publicaciones ha editado más de 30 textos por año que contienen tanto el resultado de las investigaciones sociales, económicas, ambientales y jurídicas desarrolladas por investigadores internos y externos, en algunos casos con el acompañamiento de las procuradurías delegadas, como documentos de expertos que abordan temas de interés para el ministerio público, así como conceptos y líneas institucionales provenientes del despacho del procurador.

Del examen anterior se advierte que son diversas y notables las decisiones que han permitido al IEMP ser lo que hoy es, un espacio en el que convergen el conocimiento, la innovación, el compromiso, la calidad, la competencia laboral, el trabajo en equipo, el liderazgo, la mejora continua y el talento, una mezcla de ingredientes que pocas instancias del Estado pueden conjugar.

Son cerca de 40 logros que describirá **INNOVA** al final de la administración, diferentes a las actividades del día a día que son parte de la misión del IEMP, que se convirtieron en el soporte físico de la gestión como la remodelación de la sede, la adquisición de equipos de cómputo, la organización y fortalecimiento de la gestión documental para conservar la memoria institucional; tecnológico, como el sistema de registro de personas capacitadas o las alianzas estratégicas para contar con la plataforma que facilita la virtualización de los programas de formación; económicos, como los convenios marco para aunar recursos con pares académicos y la comercialización de servicios y publicaciones, y humanos mediante la cualificación de los servidores e integrantes de la Red de Formadores del Instituto.

Diez estrategias para la sostenibilidad del IEMP

Como se mencionó en la editorial de **INNOVA** 25 el año 2016 corresponde al eje estratégico de sostenibilidad del IEMP. El pasado 18 de mayo se presentaron al equipo de trabajo de la unidad

académica las diez estrategias fundamentales para lograr este propósito, que deben ser celosamente continuadas para hacer sostenible la existencia del Instituto.

1. Como primera medida y base de las nueve estrategias restantes es necesario mantener la credibilidad, confianza, visión y compromiso del equipo que mueve a la organización. El liderazgo es pieza clave que no solo debe provenir de la dirección sino también de cada uno de los procesos que componen el sistema. La gestión del cambio permanente que favorece la integración de la unidad con el contexto y la competitividad, así como el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión (SIG), en el marco del plan estratégico, permiten dar pasos seguros hacia el camino de la permanencia.
2. La articulación entre la Procuraduría y IEMP es fundamental.
3. El IEMP viene gestionando recursos financieros ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Igualmente, en uno de los artículos de la que será la

nueva ley del Código General Disciplinario, una vez pase por el examen de la Corte Constitucional, incluye la posibilidad de que la Procuraduría General de la Nación destine hasta el 1% del presupuesto de cada vigencia para promover la capacitación, investigación, divulgación y publicación de la normativa, propuesta que en su momento la unidad académica realizó a los ponentes del Congreso de la República.

4. También se han gestionado recursos financieros a través de instancias como los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) y Colciencias en programas de investigación relacionados con la gestión del riesgo de desastres. Así mismo, se han formulado proyectos de inversión para que sean financiados con recursos de entidades nacionales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) e internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI).
5. La comercialización de servicios de capacitación y venta de publicaciones retorna la inversión de los programas y productos y deja un remanente para continuar avanzando en la estrategia. La adminis-

tración de la marca IEMP contribuye en el reconocimiento del Instituto como un ente de educación que ofrece servicios y productos de calidad.

6. No hay que olvidar los convenios con universidades y el posicionamiento que se ha logrado en entidades del Estado. Espacios académicos importantes que se han consolidado desde años atrás son la Red de Escuelas del Estado (Redes) y los congresos internacionales de contratación estatal y presupuesto público, derecho disciplinario, investigación en gestión pública y observatorios.
7. Otro escenario que en 2016 realizó la cuarta versión es el Encuentro Nacional del Ministerio Público que convoca a las 1102 personerías municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo y de organizaciones que trabajan por la defensa y promoción de los derechos en Colombia. Esta actividad genera sinergias trascendentales al interior de la figura del ministerio público.
8. La virtualización de programas de Inducción, Manejo de la Plataforma IEMPVIRTUAL, Derecho Disciplinario y Personeros ha tenido gran acogida

de los participantes. La estrategia no solo favorece la cobertura de los cursos sino también el alcance llevando a todos los rincones del país, que cuentan con tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el conocimiento.

9. Es indispensable no dejar atrás el plan de comunicaciones del IEMP que se encarga de informar, divulgar y promover las acciones de la organización, tanto a nivel interno como externo, resaltando los logros de la unidad académica.
10. Finalmente, las publicaciones del proceso editorial del IEMP tienen que seguir fortaleciéndose con documentos de interés, que den cuenta de la labor del órgano de control y de los análisis, evaluaciones y recomendaciones de política pública que arrojan las investigaciones académicas del Instituto.

En el segundo semestre estas líneas serán acogidas por todos los que hacemos parte de la llamada por el procurador general «universidad y editorial del ministerio público», en aras de mantener uno de los patrimonios más valiosos de la entidad: la gestión del conocimiento. 

Publicaciones IEMP



► «(...) el proceso de publicaciones ha editado más de 30 textos por año que contienen tanto el resultado de las investigaciones sociales, económicas, ambientales y jurídicas desarrolladas por investigadores internos y externos, en algunos casos con el acompañamiento de las procuradurías delegadas, como documentos de expertos que abordan temas de interés para el ministerio público, así como conceptos y líneas institucionales provenientes del despacho del procurador».

Identificación del balance social del IEMP y propuestas para el reporte periódico

El pasado mes de marzo el IEMP recibió de manos del investigador, consultor y profesor Juan Fernando Álvarez el informe final del estudio relacionado con el balance social de la unidad académica del ministerio público, de las dos vigencias anteriores, que recoge el análisis de los datos que evidencian el cumplimiento de la responsabilidad social del Instituto con los grupos de interés.

JUAN FERNANDO ÁLVAREZ¹

Durante el año 2015 se realizaron tres grandes hitos en la consecución de medios para la sostenibilidad planetaria. El 24 de mayo sale a la luz la carta encíclica *Laudato Si* del papa Francisco en la que expone con amplitud una guía para la vida, basada en entender que vivir en nuestra casa común involucra la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior.

El 25 de septiembre de 2015, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia.

Finalmente, el 12 de diciembre en París se aprobó la Cumbre del Clima mediante la cual se llega a un histórico acuerdo para enfrentar el calentamiento global.

Tanto la orientación como las metas y acuerdos alcanzados por los acuerdos reseñados tienen una particular característica, se tratan de iniciativas globales que involucran a los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil en un contexto donde se debe articular la desconexión de las iniciativas públicas de las preferencias ciudadanas y donde el bien común termina solapándose en los procedimientos (Argandoña, 2015).

En este marco global, el IEMP sigue las orientaciones que desde la Procuraduría General de la Nación se han establecido con respecto a la procura de la justicia, la preservación de la vida y el bien común como resultados del accionar

responsable de las entidades del Estado, guardando consonancia con los principales acontecimientos mundiales por el desarrollo sostenible.

Una de las herramientas para su logro es la identificación y reporte del balance social como factor de verificación del cumplimiento de la responsabilidad social (RS) que el IEMP tiene con los grupos de interés.

En las siguientes líneas se plasman las bases para la construcción de un reporte periódico del IEMP en materia de balance social. Para ello se ha realizado un examen de las principales actividades del Instituto, beneficios, costos y un breve relacionamiento de acciones por implementar como derrotero para hacer posible las metas que en materia prospectiva tiene la entidad con respecto a su rol en la sociedad colombiana.

El balance social en las entidades públicas

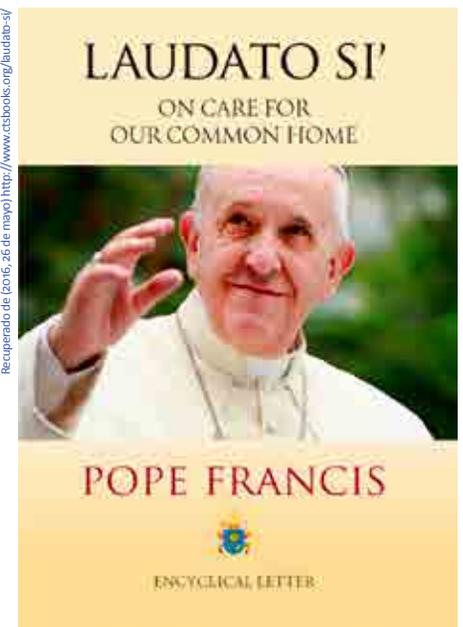
El balance social reporta el cumplimiento, o no, de las acciones realizadas por las organizaciones en razón a su naturaleza y RS. Inicialmente, la medición correspondía al reporte de las empresas y su esfera era fundamentalmente corporativa. Con el tiempo, el concepto de la responsabilidad social empresarial (RSE) se ha ampliado a entidades públicas y organizaciones sin ánimo de lucro, así como su promoción y exigibilidad.

Bajo el enfoque anglosajón, el Estado debe premiar a las organizaciones que cumplen en materia de RS, sean estas privadas o públicas. Instrumentos como los concursos, premios y reconocimientos hacen parte del instrumental de que dispone el Estado para inducir comportamientos socialmente responsables que deben articularse con un sistema de re-

porte de objetivos, metas, indicadores de cumplimiento y eficiencia en un marco de Nueva Gerencia Pública (NGP).

Bajo el enfoque europeo, el Estado debe generar estímulos y disposiciones para la rendición periódica de cuentas. En algunos países estos estímulos redundan en incentivos fiscales y regulaciones normativas, mas dichos incentivos tienen una correspondencia de tipo normativo que tiende a la obligatoriedad del reporte. Bajo este enfoque es necesario que el Estado brinde con el ejemplo las bases del accionar cívico y empresarial.

En el IEMP la elaboración del balance social se alimenta de estos enfoques buscando la concatenación práctica con las iniciativas emprendidas de aseguramiento de la calidad, convirtiéndose en uno de los instrumentos más idóneos para hacer seguimiento al diseño prospectivo y como una



► La carta encíclica *Laudato Si* del papa Francisco «(...) expone con amplitud una guía para la vida, basada en entender que vivir en nuestra casa común involucra la preocupación por la naturaleza, la justicia con los pobres, el compromiso con la sociedad y la paz interior».

¹ Economista, doctorando en ciencias sociales, máster en economía social, especialista en evaluación social de proyectos y experto en responsabilidad social.



► «La responsabilidad social de lo público se relaciona con la acción planificada y transparente del poder público integrado por los municipios, departamentos y la nación, a través de la generación e implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones eficaces, eficientes y ejecutivas partiendo de diagnósticos actualizados, evaluación y presentación de rendiciones de cuentas permanentes para prevenir riesgos y corregir desvíos capaces de afectar el cumplimiento de las metas de la consecución del fin del Estado» (Accifonte, 2013).

de las principales herramientas para evaluar el accionar misional y el aporte a la optimización de las funciones del Estado. Por ello cabe hablar de la RS pública y su correspondencia en un instrumento como el balance social.

La RS de lo público se relaciona con la acción planificada y transparente del poder público integrado por los municipios, departamentos y la nación, a través de la generación e implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y acciones eficaces, eficientes y ejecutivas partiendo de diagnósticos actualizados, evaluación y presentación de rendiciones de cuentas permanentes para prevenir riesgos y corregir desvíos capaces de afectar el cumplimiento de las metas de la

consecución del fin del Estado (Accifonte, 2013).

Este se asocia, bajo una dimensión de RS, en el establecimiento de condiciones para la generación de bien común (Ferber, 2012), concepto que a su vez tiene relación con los planteamientos del Laudato Si acerca de la reproducción de la vida, en cooperación y reciprocidad, en sintonía con el espíritu integrador propuesto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De manera que la RS puede ser entendida como una estrategia que estrecha la necesaria cercanía de las entidades públicas a la sociedad y sus intereses.

El otro asunto relevante es el de la ética y su relación con la RS. En tanto la ética en las organizaciones es un punto de par-

tida para su implementación y la Procuraduría busca generar referentes para la actuación ética de los funcionarios públicos, la RS se convierte en herramienta de la lucha anticorrupción (Yera y Pin, 2010). Por ello:

- El cumplimiento de las obligaciones impuestas por preceptos legales y constitucionales no debe entenderse como RS.
- Se albergan acciones que van mucho más allá de las normas y que reside en la forma que se llevan adelante tanto la gestión habitual como todo aquello que mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

El obstáculo central radica en la ausencia de reportes auditables, periódicos y basados en indicadores del cumplimiento de la RS de organismos del Estado en el marco de las acciones conducentes a cumplir compromisos como los ODS de Naciones Unidas. Las tradicionales herramientas de difusión de información sobre la empresa no abarcan estas materias de forma integral, los informes de ejecución presupuestal solo muestran niveles de ejecución, los informes de gestión pierden de vista las expectativas de los beneficiarios y los procesos de calidad quedan muchas veces desprovistos de la necesaria difusión.

Otro obstáculo radica en la inexistencia de un Plan Único de Cuentas de lo social por lo que se buscan líneas de base que faciliten un cálculo periódico, estandarizado y verificable por terceros. En ese caso, la contabilidad social pretende servir de instrumento técnico para identificar magnitudes económicas de la incidencia sociocolectiva del accionar público, y a partir de la conta-

bilización de magnitudes sería posible informar sobre la situación, control y preservación de los recursos financieros, físicos, naturales y sociales, así como el grado de satisfacción de las necesidades de la comunidad y la contribución y el aporte del sector público para el desarrollo del Estado en su conjunto (Rodríguez-Castro, 2008).

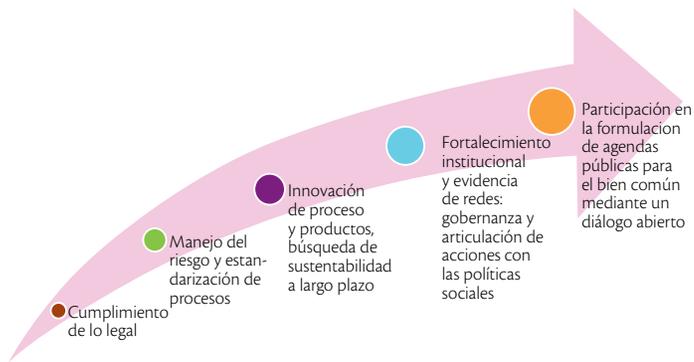
Por ello, el balance social en el sector público debe buscar, cuando menos:

- Identificar, mostrar e informar la incidencia de las acciones públicas en la generación de bienestar para la ciudadanía, los aportes al bien común y el cumplimiento de compromisos de orden superior como los ODS.
- Posicionamiento y transparencia.
- Identificación de la percepción de los grupos de interés sobre la satisfacción de sus expectativas
- Trabajo hacia la excelencia y optimización de resultados (Yera y Pin, 2010).
- Herramientas para la evaluación, continua, de políticas.

Lo anterior, siguiendo los pasos para la implementación progresiva del balance social como instrumento de gestión y monitoreo del accionar y generación de valor socioeconómico; de manera que el balance social no es una memoria de resultados, sino que a partir de los datos se busca darles sentido a la luz de la institucionalidad del IEMP, los agregados a los grupos de interés, la generación de bien común y aportes al desarrollo sostenible.

En la figura 1 se identifican de forma progresiva las acciones que frente a la RS desarrollan algunas entidades públicas.

Figura 1. Acciones que frente a la RS desarrollan entidades públicas



Fuente: Elaboración propia

La RS en el ámbito público es un proceso por el que se transita hacia un accionar que incida en la generación de bien común.

Desde el cumplimiento de los aspectos meramente legales, una entidad pública puede iniciar el tránsito a la sustentabilidad a partir de la consideración de estrategias para el manejo del riesgo y la estandarización de procesos lo que brinda transparencia a los grupos de interesados.

El siguiente paso aborda el desarrollo de innovaciones en los procesos y productos, buscando mejorar el posicionamiento institucional y buscando ser referentes en el sector por medio de las prácticas de acciones de sustentabilidad a largo plazo.

Para seguir ampliando su incidencia, la entidad pública tendrá que concatenar esfuerzos para hacer de la política pública un instrumento al servicio del bien común. En ello el diálogo con los actores debe pasar de la consulta y el reporte a la «co-construcción» corresponsable en escenarios donde las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil se articulan por una causa común.

La actuación en red para generar acuerdos democráti-

cos, basados en la participación, los compendia teóricamente la investigadora Teresa Savall (2013) en los siguientes:

- Mono-construcción: caracterizado porque la elaboración de las políticas públicas están en manos del Estado, tomando eventualmente aquellas consideraciones que los grupos de presión con mayor fuerza planteen, distanciándose en alguna medida del interés general.
- Co-construcción neoliberal: caracterizado porque el Estado elabora las políticas públicas teniendo en cuenta la opinión de grupos socioeconómicos con mayor poder y organización, enfatizando en el interés que manifiesten los participantes.
- Co-construcción corporativista: caracterizado por la participación de determinados agentes sociales que defienden sectorialmente sus intereses, quedando menoscabados los intereses que no alcancen la representatividad.
- Co-construcción democrática: caracterizado por el reconocimiento a la pluralidad sectorial que se presenta no solo en el mercado sino también en la sociedad civil y sus expresiones organizadas, persiguiendo el interés general a partir del diálogo.

La actuación en red se establece con mayor solvencia en la co-construcción democrática en tanto contribuye en mayor medida con la búsqueda de compromisos para alcanzar mayores grados de utilidad social.

En la figura 2 se muestran los pasos hacia la búsqueda de resultados de sustentabilidad por la implementación de iniciativas socialmente responsables en las entidades públicas.

Figura 2. Pasos hacia la búsqueda de resultados de la RS en el ámbito público



Fuente: Arroyo, 2012

El punto de partida común en el marco actual es el de instituciones que responden a mandatos estatales que no siempre se concatenan entre sí. En este estado de la situación la RS sería una expresión parcial del cumplimiento de metas e indicadores, pero el cumplimiento no genera necesariamente valor a los grupos de interés.

En una segunda instancia las instituciones logran generar marcos de actuación en los que se parte del reconocimiento de los problemas sociales y la inherencia que en ellos tienen los distintos agentes incluyendo a las instituciones del Estado. Se emprenden iniciativas para incidir en las comunidades y la RS se despliega hacia otros actores.

En una tercera instancia se reconoce la necesidad de articular esfuerzos con otros acto-

res y en ello las políticas de incentivos juegan un rol preponderante. Así la RS pasa de los informes institucionales a ser un factor de eficiencia y competitividad frente a las múltiples responsabilidades del Estado.

En la última instancia la RS se convierte en un criterio común para la generación de alianzas por un desarrollo sostenible.

Es en el marco de las dos figuras anteriores se hace un diagnóstico organizacional que

visibiliza la importancia de la RS como criterio misional para la orientación de las organizaciones públicas.

Antecedentes del IEMP como generador de valor público y desarrollo sostenible

Hace veinte años, mediante la Ley 201 del 28 de julio de 1995, se creó el IEMP como unidad administrativa especial de carácter académico, autonomía financiera y presupuestal. Sus actividades principales son la capacitación, la inducción y la investigación científica dirigidas a promover y orientar la eficiencia administrativa y la excelencia.

También tiene como función la de asesorar al procurador general de la nación, y a los

funcionarios del ministerio público, mediante la realización de estudios que tengan por objeto orientar la lucha contra la corrupción administrativa y promover la protección de los derechos humanos.

Dichas funciones se corresponden con acciones cognitivas propias de la función preventiva, haciendo de la ética personal y organizacional un principio que traza un rumbo moral para el Estado colombiano. Es este el mayor valor público que genera el Instituto constituyéndose como una condición necesaria para el desarrollo del interés general. Al respecto el procurador plantea:

«La Procuraduría General de la Nación afronta la profunda crisis ética vivida diariamente en Colombia (...) la precaria formación ética de un número creciente de ciudadanos, su individualismo, el deterioro de sus lazos familiares, su inconsciencia frente al entorno natural y social, su desinteresada actitud frente a lo público, su agresividad y aún la misma violencia (...) produce incertidumbre en los colombianos, no viendo ellos con claridad un certero rumbo moral del Estado (...)» (IEMP, 2012).

No obstante, las restricciones presupuestales de los órganos públicos restringe la sostenibilidad de las instituciones públicas que fomentan acciones cognitivas en procura del bien común. No dudándose del valor público que genere el accionar del IEMP, su sostenibilidad requiere de una reingeniería de procesos que permita establecer mayor certidumbre a largo plazo. Lo anterior venía siendo tratado en las reuniones estratégicas del IEMP, mas los cambios aceleraron una decisión frente a la materia.

A partir del año 2009, los cambios del entorno le establecieron retos trascendentales, de cara a su existencia, como la suspensión del cobro de antecedentes disciplinarios que comprometieron la sostenibilidad. En este contexto, el IEMP tuvo que aceptar que una legislación necesaria a favor del común impactara de manera importante el destino inmediato del Instituto y la respuesta fue el establecimiento de nuevas estrategias para el autosostenimiento. Ello requería un posicionamiento de imagen institucional y la implementación de estrategias comerciales cónsonas con el accionar de organismos públicos en mercados competitivos.

de la oferta y acercamiento a las necesidades de los demandantes modificó la cultura organizacional de los funcionarios sin que ello menoscabase la orientación al servicio del interés público (Gómez y otros, 2012) y el bien común.

Como resultado de lo anterior, se avanzó en la consolidación de un sistema de gestión bajo los ejes estratégicos de internacionalización, regionalización, virtualización y sostenibilidad y, en paralelo, se desarrollaron acciones conducentes a la obtención de certificaciones que mejoraran la competitividad (Correa, 2013). Así, se lograron las certificaciones NTC ISO 9001

Los cambios implementados encuentran su consolidación en un modelo de gestión que ha hecho del Instituto una escuela de pensamiento que incide en la agenda pública nacional en procura del bien común. A esto se agrega el avance institucional hacia la sostenibilidad financiera del organismo.

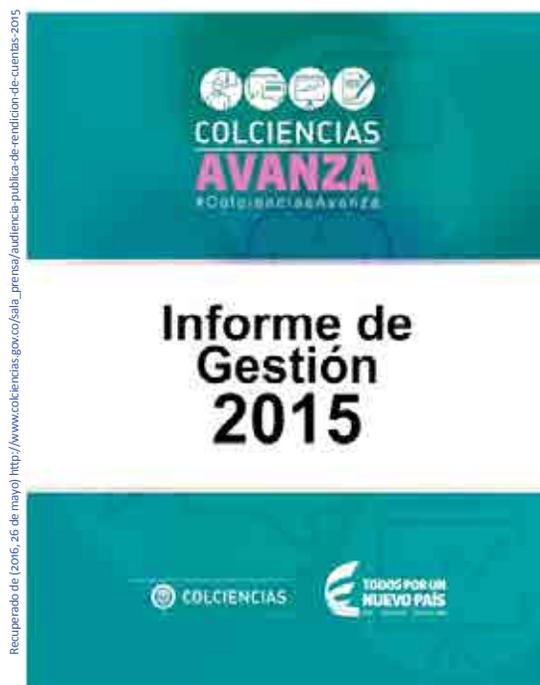
Según Kaufmann, Kraay y Zoido (2010) la gobernanza incluye:

- mecanismos de rendición de cuentas al público,
- demuestran la capacidad de un organismo público para el manejo eficiente de los recursos,
- generan servicios con calidad y
- entregan, con su accionar cognitivo, herramientas a la ciudadanía y a las instituciones para incidir en la generación de acuerdos por el desarrollo.

Todas estas acciones de gobernanza hacen parte del quehacer del IEMP, desde su reestructuración, y demuestran que los cambios implementados desde el año 2009 configuran un punto de partida fundamental para promover metas relacionadas con transparencia, participación ciudadana, libertad de expresión y rendición de cuentas, lucha contra la corrupción y justicia (Kaufmann, 2016). Con ello, los fundamentos planteados en los ODS encuentran un asidero organizacional en el IEMP.

Institucionalización de condiciones para el ejercicio de la RS organizacional

Como se desprende de los antecedentes el IEMP ha transitado hitos institucionales que le han servido para instituciona-



► «Según Kaufmann, Kraay y Zoido (2010) la gobernanza incluye: mecanismos de rendición de cuentas al público, (...) capacidad de un organismo público para el manejo eficiente de los recursos, (...) servicios con calidad, y entrega, con su accionar cognitivo, [de] herramientas a la ciudadanía y a las instituciones para incidir en la generación de acuerdos por el desarrollo».

Desde el mismo año 2009, el IEMP inició una travesía institucional para procurar la sostenibilidad financiera lo que implicó una reorientación del sistema de gestión. La búsqueda por generar procesos de mejoramiento continuo, ampliación

y NTCGP 1000, que incluye el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), con el Icontec; la certificación de personas NTC/IEC 17024, con la ONAC, y el aval para impartir cursos de conciliación con el Ministerio del Interior.

lizar acciones que hacen parte de las condiciones necesarias para el ejercicio de la RS.

Para Yera y Pin (2010)² se consideran condiciones necesarias para la institucionalización de la RS:

- La organización de la gestión de los recursos organizacionales y la capacidad de las personas para optimizar los mejores resultados en términos de eficiencia y eficacia y con criterios de responsabilidad.
- La evaluación y autodiagnóstico de los servicios que presta.
- La capacidad de las Administraciones Públicas para mejorar constantemente la calidad de los servicios y adaptarse a las condiciones cambiantes de la sociedad de la que forma parte.
- La implementación de acciones éticas y de buen gobierno.
- La generación de resultados financieros que hagan sostenible la iniciativa.
- El seguimiento y control de las políticas que se están llevando a cabo para comprobar el logro de los objetivos y mejorar la calidad de los servicios.
- El desarrollo de guías, programas, normas o reglamentos que se ocupen de la responsabilidad corporativa para con la sociedad y el buen gobierno.

La visión responde a ello estableciendo que en el año 2016 el IEMP «se consolida como un centro de pensamiento, aliado estratégico del ministerio público y organismo de excelencia en sus servicios y productos, el cual apoya de forma sostenible la gestión pública y el Estado social de derecho».

Por su parte, la misión del IEMP estipula que «promueve, facilita y desarrolla la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales a través de investigaciones, capacitaciones, publicaciones y certificaciones en competencias laborales, dirigida a los servidores del ministerio público, entidades públicas y sociedad en general». De la misión se identifican las principales áreas de acción y, *por ende*, de responsabilidad del Instituto.

La estructuración de pautas para el buen gobierno conllevó a la institucionalización de una entidad diseñada para optimizar los recursos para lo cual se implementaron:

- Acuerdos institucionales como el 01 de 2009 por el cual se reforma el Consejo Académico del IEMP.
- Fortalecimiento del equipo humano.
- Realización de mejoramientos locativos y ampliación de la infraestructura física.
- Diseño de estrategias para la comercialización de productos y servicios.

Así mismo, el direccionamiento estratégico institucional se logró consolidar en buena medida por el desarrollo de un sistema de gestión e indicadores con resultados en términos de gestión de la calidad. Así, la implementación del sistema de gestión de calidad tuvo sintonía con la certificación de la mayoría de procesos mencionados.

Con estas condiciones no resultó difícil propiciar trabajos en red y la vinculación con universidades y centros de investigación y vinculación al Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Estas condiciones permiten hacer un diagnóstico del posicionamiento que la RS tiene hoy, desde el punto de vista de la gestión administrativa, en el IEMP. Pero primero es menester conocer la particularidad de la evaluación de la RS del IEMP con base en unos criterios que buscan objetividad.

Criterios para la formulación del balance social del IEMP

El balance social es un proceso que conlleva ejercicios de constatación de informaciones, diagnósticos, a mediano plazo comparaciones con otras entidades y a largo plazo valoraciones de mercado para bienes y servicios prestados.³

Con ello, la asociación entre prácticas de RS e incidencia en la generación de bien común, valor social y económico para los grupos de interés, va siendo un hecho objetivo, verificable y comparable.

Para ello es menester contar con criterios de partida para el ejercicio de diagnóstico. Los siguientes fueron los criterios implementados en el presente estudio.

- Identificación de grupos de interés, beneficios y beneficiarios.
- Transparencia frente a los mecanismos utilizados para calcular el balance social.
- Coherencia entre las políticas de la Procuraduría y el IEMP.
- Neutralidad frente a los resultados de la evaluación.
- Utilidad de los datos que deben referirse a información necesaria para satisfacer las

expectativas de los grupos de interés y permitir orientar decisiones estratégicas para profundizar las acciones de responsabilidad.

- Relevancia de los datos presentados para conocer la incidencia.
- Verificabilidad de la información presentada y muestra de la reconstrucción del procedimiento de recolección de datos.
- Periodicidad y comparabilidad. Si bien el reporte del balance social es aún voluntario, la tendencia es hacia la estandarización y presentación periódica.

Con respecto a los resultados, se busca que el presente estudio sirva de línea base para el reporte periódico del balance social. Los siguientes son los criterios que el Global Reporting Initiative - GRI (2015) estipula para este tipo de informes:

Equilibrio. La memoria debe reflejar tanto los aspectos positivos como los negativos del desempeño de la organización a fin de propiciar una evaluación bien fundamentada sobre el desempeño general. La presentación general del contenido de la memoria ha de ofrecer una imagen imparcial del desempeño de la organización.

Comparabilidad. La organización debe seleccionar, reunir y divulgar la información de manera sistemática. La información debe presentarse de tal forma que los grupos de interés puedan analizar la evolución del desempeño de la organización, y que este se pueda analizar con respecto al de otras organizaciones. La comparabilidad es necesaria para evaluar el desempeño. Los grupos de interés que utilicen la memoria han de poder comparar los datos relativos al desempeño económico, ambiental y social con datos anteriores propios, con

² Quienes desarrollan una exhaustiva revisión documental sobre la materia.

³ Aunque en el caso del IEMP muchos de sus servicios son prestados de manera gratuita, la referencia a los precios de mercado debe conducir a la generación de indicadores costo/eficiencia en relación a otras entidades de promoción cognitiva.

los objetivos de la organización y, en la medida de lo posible, con el desempeño de otras organizaciones.

Precisión. La información ha de ser lo suficientemente precisa y pormenorizada para que los grupos de interés puedan evaluar el desempeño de la organización. La información sobre el enfoque de gestión y los indicadores de carácter económico, ambiental y social pueden expresarse de formas muy diferentes, variando desde respuestas cualitativas a medidas cuantitativas pormenorizadas.

Puntualidad. La organización debe presentar sus memorias con arreglo a un calendario regular, para que los grupos de interés dispongan de la información en dicho momento y puedan tomar decisiones bien fundamentadas. La utilidad de la información depende en gran medida de si se transmite a los grupos de interés en el momento oportuno para que estos la integren eficazmente en sus procesos de toma de decisiones.

Claridad. La organización debe presentar la información de modo que los grupos de interés a los que se dirige la memoria puedan acceder a ella y comprenderla adecuadamente. La información debe exponerse de forma comprensible para los grupos de interés que tienen un conocimiento razonable de la organización y sus actividades.

Fiabilidad. La organización ha de reunir, registrar, recopilar, analizar y divulgar la información y los procesos que se siguen para elaborar una memoria de modo que se puedan someter a evaluación y se establezcan la calidad y la materialidad de la información. Es necesario que los grupos de interés sepan que pueden comprobar

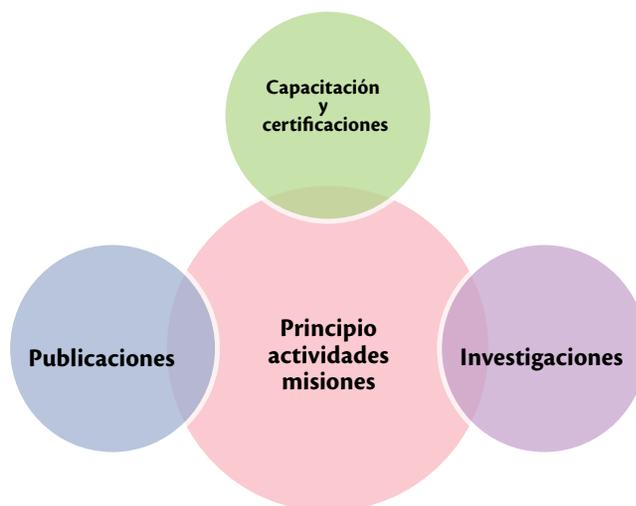
la veracidad de los datos contenidos en la memoria, así como conocer la medida en que se han aplicado los principios de elaboración de memorias.

Principales áreas de la RS en el IEMP

El IEMP tiene como áreas misionales acciones en las áreas de investigación, capacitación, (incluyendo aquellas por las cuales se realizan exámenes de actualización de conocimientos y certificación de competencias) y desarrollo de publicaciones.

Las áreas anteriores se ilustran en la figura 3 coincidiendo con la estructuración del sistema de calidad y se traduce en una vocación preventiva hacia garantizar la realización de los derechos ciudadanos, soportados en la educación y en el estudio científico de los fenómenos que la afectan (Gómez y Ocampo, 2015).

Figura 3. Áreas del el IEMP balance social



Fuente: Elaboración propia con base en áreas misionales del IEMP

Investigaciones

La División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, de acuerdo con el Decreto 262 de 2000, se estableció con el pro-

pósito 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» (IEMP, 2015), las cuales se desarrollan conforme a las siguientes líneas de investigación:

- **Función preventiva.** Esta línea desarrolla investigaciones orientadas a promover e impulsar políticas, planes, programas y actividades dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos y omisiones contrarios a la Constitución o la ley.
- **Función de intervención.** Involucra investigaciones en temas relacionados con la intervención de la Procuraduría ante las jurisdicciones contencioso administrativo, constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, la-

- **Función disciplinaria.** Involucra investigaciones en temas relacionadas con la lucha contra la corrupción, cuyo objetivo es ampliar el conocimiento acerca de los distintos tópicos de la labor disciplinaria.

- **Estratégica.** Involucra investigaciones en temas de alto impacto relacionados con la gestión estratégica de la Procuraduría y con temas coyunturales del país en los cuales pueda intervenir la entidad.

Capacitaciones

La División de Capacitación se ha preocupado, a través de los programas de formación, por contribuir al desarrollo de la función preventiva, de intervención y disciplinaria que por ley le competen al órgano rector del ministerio público, así como en los procesos administrativos y de apoyo, dando cumplimiento a lo normado por el Decreto 262 de 2000. Dichas actividades de capacitación se planifican y desarrollan de acuerdo al diagnóstico de necesidades de capacitación que las procuradurías regionales, provinciales y las dependencias reportan anualmente (IEMP, 2015).

Publicaciones

El objetivo de esta área misional es publicar los documentos de la Procuraduría y del IEMP, producto de trabajos presentados por los funcionarios de la entidad o que son resultado de las investigaciones adelantadas por la unidad.

Principales grupos de interés del IEMP

En el presente documento debemos entender por grupos de interés todas las personas, instituciones o grupos de per-

sonas que se benefician o perjudican por las acciones que realiza el IEMP.

En la literatura sobre RS uno de los primeros pasos que suele abordarse es la identificación de los grupos de interés, las acciones que con ellos se realiza y la magnitud de la incidencia de la acción conjunta.

Grupos primarios de RS

Son los servidores que hacen parte del ministerio público; mas, en su extensión, hace partícipe a cualquier funcionario que requiera de herramientas para optimizar la función pública y social.

Por otra parte, el IEMP involucra agentes internos relacionados con los funcionarios, investigadores y docentes.

Grupos externos de RS

De forma externa se identifican beneficiarios de las actividades, proveedores y sociedad en general. A cada uno de ellos se dirigen acciones que implican el relacionamiento con acciones socialmente responsables. A partir de la identificación de grandes agregados se procura conocer beneficios y beneficiarios, costos e incidencia en la generación del bien común.

En la figura 4 se relacionan los principales grupos de interés que van desde los propios funcionarios de la Procuraduría hasta entidades que sirven de proveedores y la sociedad en general.

Figura 4. Grandes grupos de interés del IEMP



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2015 y 2016)

Clasificación por entidades beneficiarias de programas de capacitación e investigación

Dada la polivalente actividad del IEMP en relación a las acciones de capacitación, investigación y publicaciones es posible identificar grupos de interés que actúan como actores colaboradores —sea mediante convenios de asociación o de acciones interinstitucionales— en los procesos misionales del IEMP en busca de generar bien común.

El marco de beneficiarios de las acciones de capacitación que desarrolla el IEMP en el territorio nacional se relaciona con las expresiones organizadas de la sociedad civil, lo que induce una particular forma de RS, esto es, la realizada a partir de inducir la organización cívica.

En la figura 5 se relacionan una decena de entidades con las cuales el IEMP ha realizado convenios para el desarrollo de investigaciones. Por razones de espacio, no se incluyen acá las relaciones entre unidades de la Procuraduría en tanto la mayoría de investigaciones procede de las necesidades de las procuradurías delegadas, provinciales, distritales y regionales.

Con cada una de estas entidades los convenios no solo se desarrollan para el ámbito de las investigaciones, sino también en el ámbito de las publicaciones y difusión en eventos conjuntos. Ello configura para el IEMP el marco a partir del cual genera vinculación participativa con otras entidades.

Figura 5. Entidades colaboradoras de los programas de investigación del IEMP a 2015



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2016)

Principales resultados en el período 2014 - 2015

Una vez identificadas las principales actividades misionales del IEMP y los principales grupos de interés corresponde dar una mirada a las principales magnitudes económicas, resultados de capacitaciones, investigaciones y publicaciones.

Magnitudes económicas

En el cuadro 1 se apuntan las principales magnitudes económicas del IEMP para el período que transcurre de 2014 a 2015.

Una breve lectura da cuenta de la compleja situación financiera del IEMP en donde la destinación a las actividades misionales absorbe la ejecución presupuestal. Al respecto, desde la administración del IEMP se destinan ingentes esfuerzos para solventar los desequilibrios presupuestales que genera la amplia oferta de actividades realizadas.

Sin embargo, una acción de responsabilización financiera concreta tiene que ver con el establecimiento de condiciones para hacer del IEMP una institución

competitiva en el mercado cognitivo de los estudios de Administración Pública. El proyecto de desarrollo tecnológico para la gestión de recursos de la nación u organismos de cooperación se constituye en una estrategia para garantizar la sostenibilidad financiera.

Cuadro 1. Principales magnitudes económicas del IEMP 2014-2015

Agregado	Magnitud a 2014	Magnitud a 2015
Presupuesto anual	1.577.287.795	1.473.473.431
Ingresos capacitación	712.062.000	697.959.000
Ingresos de publicaciones	40.876.479	50.976.323
Destinación a educación	1.914.000.000	1.910.000.000
Destinación a investigación	780.000.000	970.000.000
Destinación a publicaciones	300.000.000	300.000.000

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2016)

Área de capacitación

En el cuadro 2 se relacionan los principales resultados según la especificidad misional del área de capacitación. Se muestra el total

de capacitaciones realizadas y un desglose por tipo de actividad de capacitación, cuantificación de beneficiarios y certificaciones entregadas bajo un enfoque comparativo entre los años 2014 y 2015.

Del mismo se desprende que en términos generales tanto las actividades como los beneficiarios aumentaron en el período considerado. Si ello se relaciona con el nivel de ingresos percibidos se desprende que la mayoría de estos programas optó por la gratuidad o al menos muy por debajo de los costos de mercado.

Sobre la evaluación general de los cursos cabe destacar que durante el 2015 el promedio general de calificaciones en los distintos programas impartidos fue de 94.76 sobre 100 en las calificaciones, en los tres componentes, a saber: evaluación general del evento, evaluación de aprendizajes y evaluación de los docentes o facilitadores. Ello da cuenta de la buena percepción que frente a la calidad de los cursos tienen los participantes.

Dentro de la realización de los programas de capacitación habría muchas cosas que destacar. Entre ellas la realización de convenios interadministrativos con otras instituciones para facilitar el acceso a herramientas que optimicen la función de los servidores públicos.

Otro asunto que debe destacarse es el otorgamiento de apoyos educativos

para capacitaciones externas, las cuales representan incentivos para la capacitación de funcionarios. Para la vigencia 2015 se otorgaron apoyos educativos por un valor de \$124.761.687 beneficiando a 33 servidores de la Procuraduría, de la Defensoría del Pueblo y de las personerías municipales.

Frente al proceso educativo es de destacar que por medio de la Red de Escuelas del Estado (Redes) se logra en el año 2015 el nombramiento de 46 nuevos formadores entre funcionarios de la entidad y personeros. Los mismos recibieron capacitación en competencias pedagógicas, habilidades comunicativas y en el Modelo de Aprendizaje Organizacional (MAO) que orienta los procesos de formación que lidera la División de Capacitación del IEMP.

Esto se complementa con la realización de campañas educativas internas articuladas al MAO por medio del cual se diseñan (y ejecutan) campañas relacionadas con la lucha contra la corrupción, la protección de los derechos fundamentales y la implementación de mejores prácticas administrativas, preparación a la jubilación o retiro laboral, o el programa de capacitación sobre acoso laboral, que permiten condiciones de cooperación, mutua ayuda y respeto por la dignidad de los seres humanos.

Cuadro 2. Principales resultados del área de educación del IEMP. Años 2014 – 2015

Áreas de RSE	Actividades	Magnitud a 2014	Número de Beneficiarios (personas)	Magnitud a 2015	Número de Beneficiarios (personas)	Incremento o decremento de magnitudes	
						Beneficios	Beneficiarios
Capacitación	Encuentros y jornadas	10	1885	6	1085	40% en actividades	42%
	Seminarios, talleres, diplomados	109	5746	126	7310	16% en actividades	27%
	Congresos y foros	11	926	8	2693	28% en actividades	190%
	Modalidad virtual	4	141	20	544	400% en actividades	285%
	Cobertura territorial	24 departamentos		32 departamentos ⁴		33% en cobertura Departamental	
	Red de Formadores	195 miembros	-	106 miembros	46 formadores institucionalizados	45%	-
	Eventos organizados	24	-	20	-	16%	-
Totales	134 actividades	8698	160 actividades	11632	20% en actividades	34%	
Certificaciones de competencias laborales (servidores Procuraduría)		252		294		16% en actividades de capacitación	

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2015 y 2016)

4 El IEMP llegó al 97% de las regiones en donde la entidad cuenta con sedes de procuradurías regionales y provinciales.

Otra área para destacar en la gestión de capacitación del IEMP corresponde a la realización de campañas educativas externas, 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, de contratación estatal, de gestión pública, de investigación y de arbitraje. Con ello se logra irradiar la incidencia de la capacitación a otros ámbitos del público primario del IEMP como escuela de índole pública y en ello radica su mayor aporte al bien común, en el desarrollo de programas cognitivos a partir de temas de interés general. Con ello se lograron capacitar, además de los funcionarios públicos, a 2295 miembros de la comunidad.

La agregación de acciones dirigidas a los servidores públicos de distintas entidades públicas y las actividades que propician la participación de actores organizados de la sociedad civil, conforma la oferta del IEMP ante la comunidad académica nacional e internacional y ha servido como soporte para conformar una comunidad de conocimiento alrededor de la Administración Pública y las aristas cognitivas que en términos de prevención, protección e información se requieren para generar conocimientos y ponerlos al servicio del común.

Con respecto a los programas educativos relacionados con la RS se destacan, al año 2015, los siguientes:

- Otros temas como la ética, principios y valores, por medio del cual se generó y se promovieron acciones a favor de un actuar ético y solidario que trasciende los diferentes espacios en los que se desenvuelven los servidores. En 2015 se capacitaron 262 personas.
- Programa de Derechos Humanos y Responsabilidad Social y Derecho Internacional Humanitario por medio del cual se capacitaron 151 funcionarios.
- Rendición de cuentas con balance social 2015 como acción de transparencia pública con participación de 1500 personas.
- Programa de Derecho Internacional Humanitario y Justicia Transicional con participación de 215 funcionarios.
- Cuarta Semana de la participación Ciudadana dirigida a ciudadanos, organizaciones sociales, veedurías ciudadanas y funcionarios con la participación de 802 personas.

Finalmente, desde el área de capacitaciones se viene realizando un sencillo ejercicio que apunta a rendir cuentas en lo relacionado al costo/eficiencia del costo de inversión que debe hacer un usuario de programas de capacitación similares a los prestados por el IEMP, pero desarrollado por otras instituciones académicas, es decir, analiza lo que cuesta producir una unidad de producto (Mejía, 2012).

El análisis del cuadro 3 muestra que las actividades de capacitación realizadas desde el IEMP les costarían a los participantes alrededor de 18762 millones de pesos. El presupuesto para actividades de educación en el IEMP fue de 1910 millones de pesos. La relación equivale a que por cada peso invertido en programas de capacitación impartidos por el IEMP, la nación (u otros inversores) tendría que destinar cerca de 10 veces su valor en entidades alternativas que dicten contenidos similares. La puesta en discusión de este sencillo ejercicio, da luces acerca de cómo desarrollar un análisis de la eficiencia de las Administraciones Públicas y es un buen referente de transparencia. En el apartado de propuestas de indicadores se justificará por qué se propone pasar del análisis costo/eficiencia al análisis costo/efectividad.

Área de investigación y publicaciones

En el cuadro 4 se relacionan los principales resultados según la especificidad misional del área de investigación y de publicaciones. Se muestra el total de investigaciones iniciadas y concluidas en tanto los períodos de cierre de los procesos de investigación suelen ser distintos a los períodos anuales.

También se muestra la participación de investigadores y la existencia de grupos de investigación avalados por Colciencias. Finalmente, en tanto investigación y publicaciones están relacionados, se muestran datos sobre las últimas publicaciones y posteriormente se relacionan a los temas de RS y uno particular que fue tratado en el punto anterior, a saber: publicaciones relacionadas con la paz y la convivencia pacífica. La bisagra entre las investigaciones y las publicaciones son los actos de socialización, donde frecuentemente se presentan los libros y se realizan paneles de discusión que despiertan el interés de la comunidad académica interesada en las temáticas que se han investigado.

Del cuadro 4 se desprende que, en términos generales, las investigaciones iniciadas y concluidas aumentaron en el período considerado. Sin embargo, cuando de publicaciones se trata se destaca una coyuntura particular en la que tanto publi-

Cuadro 3. Costo/Eficiencia de los programas de capacitación similares impartidos por entidades alternativas al IEMP (2015)

Programa	Costo promedio en el mercado (en pesos)	Número de participantes	Costo en el mercado (en pesos)
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
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 inducción	800.000	264	211.200.000
Cursos virtuales	800.000	280	224.000.000
Totales		11.632	18.762.800.000

Fuente: Informe de Gestión IEMP (2016)

Cuadro 4. Principales resultados de las áreas de investigación y publicaciones del IEMP. Años 2014 – 2015

	Actividades	2014	2015	Incremento o decremento de magnitudes
Investigación	Proyectos de investigación iniciados	14	20	42%
	Proyectos de investigación concluidos	19	21	10%
	Participación en eventos internacionales	5	5	-
	Observatorio	1	1	-
	Grupos reconocidos	2	1	50%
	Investigadores vinculados	37 de los cuales 22 son externos	53 de los cuales 37 son externos	
	Socializaciones	24	20	16%
Publicaciones	Publicaciones periódicas	8	6	25%
	Publicaciones no periódicas	25	22	12%
	Total	33	28	15%

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2015 y 2016)

caciones periódicas (como revistas, boletines, informativos), como no periódicas (libros, cartillas, reediciones) tuvieron un descenso en los resultados.

Dado que las publicaciones son los insumos de los cuales se nutren los grupos de investigación para volcar los resultados y ser valorados en la comunidad científica, hay señales que dan cuenta de que la disminución de un grupo de investigación reconocido por Colciencias es explicado en parte por la coyuntura que se observa en materia de publicaciones. En ese sentido, hay versiones encontradas de la RS frente a este ámbito.

Las características básicas de la RS en investigación son tomadas en cuenta por el IEMP a la hora de realizar sus acciones: transparencia, existencia de comité ético, buen uso de la información, idoneidad y pertinencia. En materia de pertinencia es necesario dar un vistazo al énfasis que ha dado el IEMP en las últimas investigaciones y en la producción porque a pesar del decremento de algunos de los indicadores, paradójicamente

ha aumentado la trascendencia (al menos medida desde la pertinencia actual) de los estudios que realiza aproximándolos a la convivencia pacífica y a la RS.

Investigaciones relacionadas con la responsabilidad social

Año 2014

- Diagnóstico sobre la atención a la población desplazada en condiciones de discapacidad.
- Formas de participación social y política de las organizaciones de discapacidad y sus resultados en las políticas públicas del país.

Año 2015

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

Año 2015

- Análisis y perspectivas de la personería en Colombia. Adelantar la investigación con Fenalper sobre el pasado, el presente y el futuro de las personerías municipales en Colombia, que permita repensar y rediseñar esta institución a la luz de los desafíos de la construcción de la paz, la reconciliación y de la profundización de la democracia local.
- Vigilancia superior a la gestión de los derechos de las víctimas de violencia sexual, III fase. 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.
- Estudio sobre la vinculación laboral de personas en condición de discapacidad y prácticas de inclusión educativa. Determinar las condiciones de la vinculación laboral de personas en situación de discapacidad, en el sector público, acordes con la legislación que los protege, y realizar un diagnóstico sobre las prácticas educativas de la población en condición de discapacidad en el marco de la política de inclusión.
- La minería ilegal en Colombia en las zonas de frontera. Realizar un análisis, desde el enfoque de redes de política pública, sobre la minería de oro en las zonas de frontera de Brasil y Venezuela. Establecer cómo y por qué se relacionan la extracción de recursos naturales, la baja capacidad institucional y la destrucción del medio ambiente. Determinar cuáles son las formas de articulación de las redes de actores asociados a la minería en las zonas de frontera con Brasil y Venezuela.

- Justicia formal y justicia en equidad. Apoyar desde el ámbito de la economía el análisis del papel de la RS en Colombia
- Análisis de los factores institucionales para la sostenibilidad del IEMP. Analizar los factores institucionales que permitan la sostenibilidad del IEMP y que permitan diseñar las estrategias de mercadeo y comunicaciones necesarias para sostener y proyectar al Instituto en el mercado institucional.
- Análisis de la problemática de Interbolsa. Analizar la intervención y liquidación de Interbolsa, estudiando las causas y consecuencias económicas, jurídicas y sociales en el periodo 2010-2015.

Investigaciones relacionadas con la convivencia pacífica y paz

Año 2014

- Análisis de los distintos factores que permitan la elaboración de una agenda del sector solidario encaminada a reconstruir el tejido social.

- Análisis del posconflicto frente a la defensa y protección de los derechos humanos. Analizar jurídicamente la proyección del posconflicto frente a la defensa y protección de los derechos humanos, 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.

• Costos de la desintegración familiar. Describir el impacto psicosocial del divorcio en los cónyuges y el impacto económico en ellos y en el Estado colombiano.

Tanto en el ámbito de la RS como en el de la convivencia pacífica y la paz, el IEMP dispuso esfuerzos para ampliar estudios generando con ello aportes significativos de índole cognitivo en los temas mencionados.

Lo anterior se apareja con las publicaciones. En el cuadro 5 se detallan las publicaciones según su tipo, sean periódicas o no periódicas.

Cuadro 5. Tipos de publicaciones realizadas por el IEMP en los años 2014 y 2015

Publicaciones	2014	2015
Publicaciones periódicas	8	6
Publicaciones no periódicas	25	22
Cartillas	6	1
Leyes	6	1
Estudios	11	17
Reimpresiones	2	3

Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Gestión IEMP (2015 y 2016)

Desplegando el anterior cuadro en el componente de publicaciones no periódicas relacionadas a resultados de investigación se encuentran:

Publicaciones relacionadas a la responsabilidad social: ética, transparencia y medioambiente

Año 2014

- *Manejo de fauna y flora.*

Año 2015

- *El buen servidor público.*
- *Capacidad de adaptación de los municipios de Colombia al cambio climático*

- *Rendición de cuentas personeros. Personerías con legitimidad y transparencia.*
- *Planes parciales. Evaluación de los planes parciales en siete ciudades colombianas 2006 – 2013.*
- *La montaña rota, sobre la minería en páramo.*
- *POA laguna de La Cocha.*

Publicaciones relacionadas con la convivencia pacífica y paz

Año 2014

- *Resumen ejecutivo Ley de Víctimas.*
- *Conceptos marco jurídico para la paz.*

Año 2015

- *El tiempo del ahora. El deber de atender a las víctimas.*
- *Cooperativismo y convivencia pacífica.*
- *Reflexiones sobre el Incoder, la institucionalidad agraria en Colombia.*

Metodología para el reporte del balance social del IEMP

La RS en el IEMP es un área de interés que se promueve a partir de acciones cognitivas con los grupos de interés y hace parte del sistema de gestión.

Desde su naturaleza organizacional, funciones y estricto sistema ético, el IEMP demuestra que en términos de Arroyo (2012) se encuentra en una fase alta de la clasificación de responsabilidad que dicho autor realiza.

Sin embargo, faltan acciones que le conduzcan a la fase superior. Un similar concepto puede darse cuando se verifican las acciones que frente a la RS realiza el IEMP (Figura 1) en donde las evidencias permiten encuadrarlo en la fase de fortalecimiento y evidencia de redes, pero aún se requieren de condiciones para participar en la formulación de agendas públicas.

Y ello no es tan fácil conseguirlo dado que si se utilizan criterios de sostenibilidad como los dispuestos en el GRI, necesariamente los esfuerzos de reporte tendrán que proyectarse hacia la Procuraduría, en tanto el IEMP no tiene márgenes de maniobra que le permitan desplegar acciones socialmente responsables en materias

como la laboral, determinación de proveedores, impacto ambiental, entre otras, en tanto corresponde a otras instancias de la Procuraduría definirlo.

La acertada orientación hacia la calidad le permite al IEMP dar cuenta de encuestas periódicas con los grupos de interés, acciones orientadas a satisfacer las necesidades y mecanismos para ofertar servicios; pero difícilmente la especificidad institucional le permite generar procesos participativos y alianzas más allá de las particularidades cognitivas que le son propias.

Por ello se requiere profundizar en el relacionamiento con otros actores del Estado y la sociedad civil para generar valor en la determinación de agendas por el bien común.

Ello no menoscaba la posibilidad de emprender algunas iniciativas, pero estas son de pequeña cobertura frente al universo de prácticas que realiza la Procuraduría. Claro está que en el desarrollo institucional el IEMP se ha convertido en un referente de cambios para la entidad, por ello ha sido premiado en varias ocasiones como mejor grupo de trabajo de la entidad y por otras entidades públicas.

Existen diferentes métodos para la evaluación del balance social en entidades públicas. Tras la descripción de actividades realizadas por el IEMP, el relacionamiento con desarrollos conceptuales y la identificación de magnitudes de su quehacer, se plantea una valoración que sirve de punto de partida para posteriores ejercicios.

La valoración de grandes agregados se realiza atendiendo a tres especificidades organizacionales:

- Cumplimiento de la responsabilidad en atención a la especificidad estatal del IEMP y los aportes al bien común y la sostenibilidad.
- Cumplimiento de la RS en atención al GRI.
- Cumplimiento de la RS en atención a los beneficios percibidos por los grupos de interés.

Estos tres agregados fueron analizados en términos de idoneidad para presentar el balance social del IEMP, no sin

antes identificar las áreas de RS del IEMP y observarlos en una lógica institucional que abarca a la Procuraduría. Se propone institucionalizar la identificación, valoración y reporte de la RS atendiendo a una triangulación metodológica. En la figura 6 se ilustra la metodología.

Figura 6. Metodología propuesta para la institucionalización de la RS en el IEMP y en la Procuraduría

<p>Responsabilidad social estatal: documentos demostrativos de la RS de la entidad en relación a su desarrollo misional, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a la generación de bien común</p>
<p>Responsabilidad social como entidad: informe de sostenibilidad atendiendo a criterios del Global Reporting Initiative</p>
<p>Valor agregado a los grupos de interés: informe comparado del valor agregado a los grupos de interés y determinación de variables costo/eficiencia en la prestación de servicios</p>

Fuente: Elaboración propia

A continuación se desarrolla un primer ejercicio de identificación de los tres componentes propuestos para el balance social. Luego, se proponen algunos indicadores que pueden fortalecer la presentación de este primer reporte. Para ello se identifican los métodos, objetivos y variables para cada componente y se identifica cuáles de ellos se cumplen en el IEMP.

Se inicia con RS estatal a partir de la ubicación del estado de esta en el IEMP, trazados en los fundamentos conceptuales de las figuras 1 y 2 y las condiciones propuestas por Yera y Pin (2010). Luego se realizan consideraciones sobre cuáles ODS puede desarrollar el IEMP. Posteriormente, se analizan las principales variables del GRI y se proponen algunas que podrían ser calculadas en los siguientes ejercicios de presentación de balance social. Finalmente, se realizan algunas consideraciones para generar información que conduzca a conocer el valor agregado a los grupos de interés.

RS estatal

Desde la introducción se han planteado los nexos entre RS estatal, los objetivos de generar bien común y sostenibilidad. Para

ello nos hemos amparado en los acuerdos de ODS de Naciones Unidas y nos servimos de referentes conceptuales como la encíclica papal y el Acuerdo COP21.

El objetivo del desarrollo sostenible es, según Naciones Unidas, «satisfacer las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades».

No obstante, el COP21 da cuenta de que los aumentos incesantes del crecimiento económico sin protección ambiental están generando un dilema frente a la posibilidad de la sostenibilidad.

La acción del IEMP en este sentido tiene que ver con la función preventiva, y es dotar de herramientas cognitivas a los funcionarios públicos y a la ciudadanía en general para hacer de la sostenibilidad un tema de agenda pública.

Precisamente, las agendas públicas son un primer acercamiento a una ventana de oportunidad de política pública. Para Kingdon (2011) cuando los formuladores de políticas públicas prestan atención a un tema determinado lo hacen influidos por eventos relevantes. Si esta condición se suma a la vinculación de actores políticos con ideas favorables a poner en debate los mismos temas que se presentan como solución a los eventos relevantes, y si existe un espíritu proclive a estas ideas dentro de la sociedad, es factible que se genere una ventana de oportunidad de donde surgen políticas

públicas siempre y cuando sea posible poner el tema en agenda.

Sin duda, la Procuraduría General de la Nación es un actor público con incidencia política que ha venido privilegiando a través del IEMP la apertura de esta ventana de oportunidad para incorporar la RS como agenda y para ello el cometido de capacitación e investigación se constituye en la punta de lanza para este propósito.

El cuadro 6 deriva señales que permiten afirmar que en la actualidad el IEMP realiza acciones de fortalecimiento institucional articuladas a redes de distinta índole, generando espacios de participación que le permiten incidir en la generación de bienes comunes. Ha establecido acuerdos, alianzas y convenios con órganos estatales y no estatales que actúan en la sociedad y con ello garantiza una red de aliados que optimiza la gobernanza en pro de la ciudadanía. Lo anterior se representa en la figura 7 (página 18) bajo el nivel de «fortalecimiento institucional y evidencia de redes: gobernanza y articulación de acciones con políticas sociales».

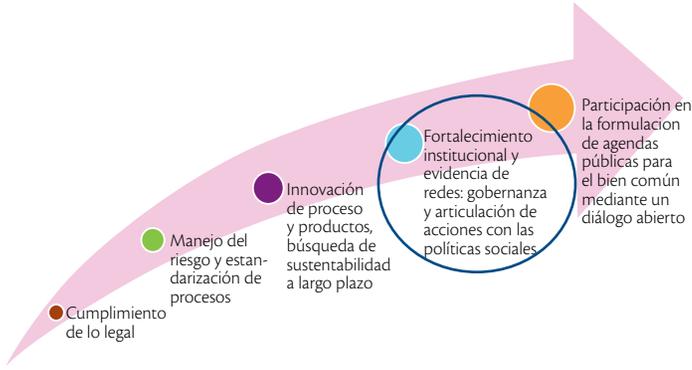
Transitar a la mirada superior, «participación en la formulación de agendas públicas para el bien común mediante un diálogo abierto», requiere profundizar en el relacionamiento con otros actores del Estado y la sociedad civil para generar valor en la determinación de agendas por el bien común.

Cuadro 6. Cumplimiento de la RS en el IEMP desde su especificidad estatal (Yera y Pin, 2010)

Ítem a evaluar	Cumplimiento	Fuente de verificación
Identificación, información y reporte de la incidencia de las acciones públicas en la generación de bienestar para la ciudadanía.	✓	Rojas y otros (2012), Gómez y otros (2012), Gómez y Ocampo (2015), Informes de gestión del IEMP (2012 a 2015), Identificación del balance social del IEMP para el período 2014-2015 y propuestas para su reporte periódico.
Identificación, información y reporte de la incidencia de las acciones públicas en la generación de aportes al bien común.	✓	
Identificación, información y reporte de la incidencia de las acciones públicas en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).	✓	
Posicionamiento y transparencia.	✓	
Identificación de la percepción de los grupos de interés sobre la satisfacción de sus expectativas.	✓	
Trabajo hacia la excelencia y optimización de sus resultados (Yera y Pin, 2010).	✓	
Herramientas para la evaluación continua de sus políticas.	✓	

Fuente: Elaboración propia

Figura 7. La RSE del IEMP a 2015 en el marco de su estrategia organizacional



Fuente: elaboración propia

En el marco de las instituciones del Estado, figura 8, la mirada de responsabilización del IEMP termina sintoniándose con la visión de un «Estado promotor de la responsabilidad social».

Lo anterior, encuentra soporte en la evidencia según la cual el IEMP desarrolla importantes esfuerzos para optimizar la gestión, incidencia y pertinencia en el campo de establecimiento de agendas públicas para el bien común.

El relacionamiento del IEMP con distintas entidades estatales y no estatales genera crecientes incentivos para promover la RS como práctica preventiva de la función misional de la Procuraduría.

Así mismo, la realización de crecientes estudios y jornadas de capacitación en líneas afines a la responsabilización dan cuenta de su interés en identificar, reconocer y compensar los eventuales fallos del Estado en la provisión de bienes comunes para la ciudadanía (ver figura 8).

Estos resultados dan cuenta de un punto de partida para seguir desarrollando análisis de la evolución de las prácticas de RS en el IEMP.

Su presentación como balance en el marco de los ODS podría guardar consonancia con las principales metas y jus-

tifican la idoneidad del Instituto en el marco de un Estado que aboga por el bien común. En las siguientes líneas se relacionan metas en las que hoy el IEMP realiza acciones por medio de actividades de investigación, docencia y publicaciones.

Merece particular atención el objetivo de «Alianzas para lograr los objetivos» en el cual el Instituto puede concatenar su actuar a las metas que en esta materia se establecen y generar, progresivamente, acciones encaminadas a profundizar el cumplimiento de este objetivo en tanto tiene total sintonía con las acciones del Instituto como generador de acuerdos institucionales para el bien común.

Figura 8. Resultados de la RS en el IEMP en el marco del Estado colombiano



Fuente: Arroyo (2012)

RS como entidad

En el cuadro 7 (ver página 19) se identifican una serie de metas que con el accionar del IEMP se pueden lograr, en el marco de los ODS.

La herramienta desde la cual se toman estos indicadores es el GRI, en cuya declaratoria señala la necesidad de un marco de trabajo común a nivel mundial, con un lenguaje uniforme y parámetros comunes que sirvan para comunicar de una forma clara y transparente las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad.

Para ello, el GRI desarrolla una Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad que tiene relación práctica con los compromisos del COP21 y los ODS de Naciones Unidas. Variables e indicadores reflejan, *grosso modo*, los efectos económicos, ambientales y sociales significativos de la organización (GRI, 2015, P. 11).

Así se relacionan algunas variables correspondientes a los principales ODS que tienen relación y que pueden servir de orientadores para la acción en materia de RS del IEMP en las distintas áreas de acción

Lo anterior, no excluye el entendiendo de que el IEMP es

una entidad con la misión de generar acciones de índole cognitivo por lo que las que puede desarrollar son en esta vía.

Algunas metas correspondientes a los principales ODS pueden presentarse en un posterior ejercicio de balance social siempre que pueda desplegarse la información necesaria. Las siguientes dimensiones y variables son los propuestos (ver cuadro 8, página 20).

Valor agregado a los grupos de interés

En el apartado del área de capacitación, se presentó un ejercicio sobre costo/eficiencia de la prestación de servicios educativos. Este es un primer paso que avanza hacia la consolidación de indicadores para evaluar la efectividad de las acciones que realiza el IEMP y es un indicador comparativo que sirve para ampliar las destinaciones presupuestales hacia esas materias. En estas líneas se sugiere de forma sucinta avanzar hacia la determinación de indicadores de costo/efectividad la cual «asume una meta a lograr o un efecto a obtener y se pregunta cuál es la forma menos costosa de llegar allí» (Mejía, 2012).

Con el análisis costo/efectividad es posible evaluar alternativas de capacitación, investigación y publicaciones en función de su costo y efectos con respecto a algún resultado/beneficio esperado. Ello implica que solo se pueden comparar alternativas con un mismo propósito (por ejemplo programas orientados a la Administración Pública, buen gobierno, ética, bien común y RS) y la medida común de efectividad no necesariamente es monetizada, aun cuando la monetización sirve de referente.

Cuadro 7. Identificación de metas de desarrollo sostenible en el marco de las actividades del IEMP

ODS	Identificación de metas a las que el IEMP puede contribuir desde su accionar	¿Qué acciones podría realizar el IEMP?
Fin de la pobreza	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.	Estudios sobre derechos económicos en colaboración con la Defensoría del Pueblo.
Hambre cero	Aumentar las inversiones, incluso mediante una mayor cooperación internacional, en la infraestructura rural, la investigación agrícola y los servicios de extensión, el desarrollo tecnológico y los bancos de genes de plantas y ganado a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados.	Capacitación de personeros sobre estos aspectos relacionados a la gestión municipal de recursos.
Salud y bienestar	Reforzar la capacidad de todos los países, en particular los países en desarrollo, en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial.	Continuar estudios sobre gestión de riesgos abocándolos a los derechos a la salud y concientizando a los grupos de interés.
Educación de calidad	Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria. Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.	Propiciar acuerdos en materia de educación a partir de los esfuerzos de consultas a sabios que ha liderado el IEMP.
Igualdad de género	Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles.	Ampliar líneas de investigación al área de igualdad de género fortaleciéndolas con las investigaciones sobre familia y ciudadanía que se tienen.
Agua limpia y saneamiento	Para 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos. Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.	Estudios sobre protección de ecosistemas y problemas ambientales comunitarios.
Energía asequible y no contaminante	Para 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética. Para 2030, aumentar la cooperación internacional a fin de facilitar el acceso a la investigación y las tecnologías energéticas no contaminantes, incluidas las fuentes de energía renovables, la eficiencia energética y las tecnologías avanzadas y menos contaminantes de combustibles fósiles, y promover la inversión en infraestructuras energéticas y tecnologías de energía no contaminante.	Estudios sobre desarrollo energético no contaminante.
Trabajo decente y crecimiento económico	Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.	Desarrollo de estudios y capacitaciones especializadas.
Industria, innovación e infraestructura	Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando sustancialmente el número de personas que trabajan en el campo de la investigación y el desarrollo por cada millón de personas, así como aumentando los gastos en investigación y desarrollo de los sectores público y privado para 2030.	Potenciar el intercambio entre investigadores y difusión de investigaciones realizadas bajo reconocimiento y apoyo de Colciencias.
Ciudades y comunidades sostenibles	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.	Desarrollo de estudios y capacitaciones especializadas.
Producción y consumo responsables	Promover prácticas de contratación pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales. Para 2030, velar por que las personas de todo el mundo tengan información y conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.	Promover, mediante estudios y capacitación, la incorporación de criterios de eco-eficiencia para la producción, consumo y selección de proveedores.
Paz, justicia e instituciones sólidas	Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. Reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. Crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.	Orientar publicaciones específicas sobre los aportes del IEMP al conocimiento de la gestión pública en cada una de estas áreas como marco cognitivo para el logro de los ODS.
Alianzas para lograr los objetivos	Aumentar el apoyo internacional a la ejecución de programas de fomento de la capacidad eficaces y con objetivos concretos en los países en desarrollo a fin de apoyar los planes nacionales orientados a aplicar todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluso mediante la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular. Mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible. Alentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones. Para 2030, aprovechar las iniciativas existentes para elaborar indicadores que permitan medir progresos logrados en materia de desarrollo sostenible y que complementen los utilizados para medir el producto interno bruto, y apoyar el fomento de la capacidad estadística en los países en desarrollo.	Fomentar la implementación de informes de sostenibilidad y de reportes de balance social como criterio para identificar el aporte al bien común de las entidades públicas.

Fuente: elaboración propia

Cuadro 8. Dimensiones y variables propuestos para avanzar hacia la presentación del balance social IEMP 2016

Variables	Indicadores
Económica	Consecuencias económicas y otros riesgos y oportunidades para las actividades de la organización que se derivan del cambio climático.
	Impactos económicos indirectos significativos y alcance de los mismos.
	Ayudas económicas otorgadas por entes del gobierno.
	Desarrollo e impacto de los servicios prestados.
	Número y porcentaje de contratos y acuerdos de inversión significativos que incluyen cláusulas de derechos humanos o que han sido objeto de análisis en materia de derechos humanos.
Medio ambiente	Porcentaje de los materiales utilizados que son materiales reciclados.
	Consumo energético interno.
	Reducción del consumo energético.
	Peso total de los residuos, según tipo y método de tratamiento.
	Grado de mitigación del impacto ambiental de los productos y servicios.
Proveedores	Impactos ambientales negativos significativos, reales y potenciales, en la cadena de suministro, y medidas al respecto.
	Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios ambientales.
	Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relativos a las prácticas laborales.
	Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relacionados con la repercusión social.
	Porcentaje de nuevos proveedores que se examinaron en función de criterios relativos a los derechos humanos.
Social	Porcentaje de trabajadores que está representado en comités formales de salud y seguridad conjuntos para dirección y empleados, establecidos para ayudar a controlar y asesorar sobre programas de salud y seguridad en el trabajo.
	Promedio de horas de capacitación anuales por empleado, desglosado por sexo y por categoría laboral.
	Programas de gestión de habilidades y de formación continua que fomentan la empleabilidad de los trabajadores y les ayudan a gestionar el final de sus carreras profesionales.
Comunidad	Horas de formación de los empleados sobre políticas y procedimientos relacionados con aquellos aspectos de los derechos humanos relevantes para sus actividades, incluido el porcentaje de empleados capacitados.
	Porcentaje de centros donde se han implantado programas de desarrollo, evaluaciones de impactos y participación de la comunidad local.

Fuente: Elaboración propia

Al respecto se propone identificar la diferencia entre el costo de los servicios prestados por el IEMP frente a los costos en los que se incurriría de tomar el servicio con otra entidad. Para ello es necesario tomar en cuenta los atributos participativos que condicionan la prestación de servicios del IEMP, las valoraciones efectuadas y la incidencia que tienen en una agenda socialmente responsable y los vínculos con el bien común.

El análisis que se desprende es cuántos recursos se liberan cada vez que una persona toma un programa de capacitación o accede a productos de investigación realizados en el IEMP frente a otras opciones. El bienestar se establece en la medida en que los beneficiarios hacen

uso de los servicios que presta el IEMP. De manera que los precios con los que se realizan las transacciones no siempre establecen relaciones estáticas con referencia a los mercados sino, por el contrario, reflejan un dinámico entramado de decisiones que buscan incentivar, inducir o promover mayor bienestar en la sociedad.

Este análisis debe determinarse para todos los grupos de interés del IEMP. Tomando un caso hipotético de un individuo x que consume el servicio i y asumiendo que los atributos generales que brinda el IEMP se denomina A, es sencillo comprobar que el cálculo del beneficio que brinda la prestación del servicio i al individuo x viene dada por la función:

$$\text{Beneficio (i)} = (\text{precio de mercado} \pm \text{atributos}) - (\text{precio del servicio IEMP} \pm \text{atributos})$$

Línea base 2015 e indicadores propuestos para la presentación del balance social 2016

Luego de identificar las principales áreas de RS del IEMP, sus principales agregados y realizar un diagnóstico del cumplimiento con base en la identidad misional, la acción realizada en relación a los ODS, el cumplimiento de indicadores del GRI y de proponer el análisis de indicadores costo/efectividad por línea de acción, se resumen en los cuadros 9, 10 y 11 indicadores para avanzar en la presentación de reportes periódicos del balance social. No sin antes proyectar el propósito de tales acciones en incidencia frente al bien común.

Propuesta para la valoración de la incidencia de la RS en el IEMP

El IEMP tiene condiciones que permiten reportar el cumplimiento misional de la RS estatal, ello implica:

- Coherencia entre la función misional, la acción y los resultados operativos.
- Demostración de la preocupación por el impacto social, económico y ambiental que la entidad genera en su actuar.
- Análisis costo/efectividad del accionar.

Estas condiciones permiten proyectar al IEMP hacia el reporte de la incidencia de sus resultados. La incidencia se entiende a partir de la verificación de cambios que —la acción cognitiva de su accionar— causa en los grupos de interés y la que estos generan en sus ámbitos de desenvolvimiento, esto es en la generación de bien común.

Dada la característica cognitiva del accionar del IEMP, la verificación de la incidencia en las áreas de capacitación, investigación y publicaciones debe identificarse, calcularse y reportarse en informes periódicos que se ha convenido en denominar balance social.

Ante los resultados en materia numérica de cursos, investigaciones realizadas y publicaciones realizadas cabe

preguntarse cómo inciden en la generación de bien común. A partir de los datos presentados como línea base se proponen referentes para medir la calidad de la capacitación, del capacitador, de las investigaciones y los investigadores, de las publicaciones y su editorial. En el cuadro 9, 10 y 11 se presentan estos referentes.

Indicadores de la dimensión interna de la RS en el IEMP 2015 y propuestas a 2016

Para la elaboración de los cuadros 9, 10 y 11 se toman como

referencia dos dimensiones: la interna y la externa.

La dimensión interna hace referencia a las condiciones organizacionales que determinan una orientación a la RS. Para la elaboración del cuadro 9 se desarrollan las siguientes consideraciones:

- Se evalúa la existencia y el grado de sistematización de políticas, instrumentos y acciones relacionadas con las PRÁCTICAS de responsabilidad social (IRSE, 2015).
- Las PRÁCTICAS se califican en función de la exis-

tencia de ACCIONES y/o de POLÍTICAS referidas a ellas. Las ACCIONES refieren a la aplicación de cada práctica (¿se aplican?). Las POLÍTICAS incluyen las definiciones (criterios, normas) sobre lo que hay que hacer y los mecanismos o herramientas para su puesta en práctica.

- No se utiliza para calificar grados de profundidad de las prácticas sino un primer vistazo acerca de su cumplimiento o no.
- Los indicadores se califican cualitativamente en una escala de 1 a 6, donde:

1. No se realizan acciones ni se cuenta con una política.
2. Se realizan acciones aisladas pero no se cuenta con una política.
3. Se realizan acciones y se está en proceso de establecer una política.
4. Se cuenta con una política y comenzamos la alineación de acciones.
5. Se cuenta con una política difundida internamente y se encuentran alineadas las acciones.
6. Se tiene una política alineada con las acciones e integrada a la estrategia de la empresa.

Cuadro 9. Indicadores de la dimensión interna de la RS del IEMP a 2015

Grupo de interés	Indicadores cualitativos	Categorías de calificación a 2015					
		1	2	3	4	5	6
Procuraduría General de la Nación	Referencias a la RSE en sus declaraciones de identidad (visión, misión y valores).			X			
	RSE en su planificación estratégica.				X		
	Código de ética o de conducta.						X
	Elabora un reporte social o memoria social (anual o bianual).						X
	Cuenta con mecanismos (normas, procedimientos, códigos, etc.) destinados a promover el comportamiento ético en los procesos de toma de decisiones.						X
	Alinear las definiciones de visión, misión y valores de la empresa con su enfoque de RSE.			X			
	Lograr que todo el personal conozca esas definiciones y oriente su comportamiento en función de ellas.					X	
	Cuenta con mecanismos de buen gobierno (normas, procedimientos, códigos, etc.).						X
	Cuenta con mecanismos (normas, procedimientos, códigos, etc.) destinados a promover el comportamiento ético.						X
	Prevé y resuelve los eventuales conflictos de interés que puedan surgir.						X
	Evita todo abuso de poder en búsqueda de ventajas particulares.						X
	Desarrollar un sistema de gestión (planificación, decisiones de inversión, manejo de los costos, mejora de la calidad, gestión del riesgo, etc.) orientado a lograr la sostenibilidad de la empresa en el largo plazo.						X
Trabajadores ⁵	Formar a los trabajadores en los valores de la empresa.						X
	Informar a los trabajadores sobre asuntos relevantes y pertinentes que los afectan o que puedan afectarlos.						X
	Evaluar el desempeño de los trabajadores.						X
	Reconocer y/o premiar el buen desempeño de los trabajadores.						X
	Promover el trabajo en equipo, la participación, el involucramiento y el sentido de pertenencia de los trabajadores.						X
	Evaluar la satisfacción de los trabajadores.						X
	Facilitar el adecuado balance entre vida laboral y familiar de los trabajadores.			X			
	Promover un adecuado clima laboral y de relación dentro de la empresa.				X		
Proveedores ⁶	Ofrecer al personal subcontratado algunos beneficios y/o capacitación similares a los que tienen los trabajadores de la empresa.		X				
	Actuar en forma ética y transparente en los procesos de contratación con proveedores.						X
	Privilegiar la contratación de empresas que actúan en forma ética y socialmente responsable.		X				
	Negociar con proveedores, procurando alcanzar acuerdos estables y de beneficio mutuo.		X				
	Conciliar los diferendos con proveedores.		X				

Grupo de interés	Indicadores cualitativos	Categorías de calificación a 2015					
		1	2	3	4	5	6
Beneficiarios de la capacitación	Informar en forma clara y veraz las prestaciones y calidad reales de sus productos y servicio.						X
	Informar en forma clara y veraz los precios, especificaciones y condiciones contractuales de los productos y servicios.						X
	Mantener una comunicación permanente y de doble vía con los beneficiarios.				X		
	Relevar en forma sistemática las necesidades de los beneficiarios.						X
	Escuchar y atender las reclamaciones y quejas.					X	
	Negociar con beneficiarios, procurando alcanzar acuerdos estables y de beneficio mutuo.		X				
	Garantizar la adecuación entre calidad y precio de los productos o servicios.				X		
Red de Escuelas del Estado	Impulsar, junto a otras empresas, la difusión de prácticas transparentes y honestas en el sector.				X		
	Participar en acuerdos de cooperación y colaboración con las otras escuelas del Estado.			X			
Comunidad	Identificar los impactos sociales (positivos y negativos) de las acciones.		X				
	Conocer los problemas y/o necesidades sociales de la comunidad en la que opera, como insumo para acciones sociales.						X
	Diseñar e implementar acciones orientadas a ayudar a resolver los problemas y/o necesidades sociales.					X	
	Mantener relaciones estables de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil o del Estado, dedicadas a satisfacer esas necesidades y/o resolver esos problemas sociales.			X			
	Evaluar los impactos de las acciones sociales sobre la población-objetivo.				X		
	Apoyar las actividades de investigación de universidades y otras instituciones, destinadas a producir conocimientos que contribuyen al desarrollo económico, social o cultural del país.					X	
Estado	Promover, entre todos los integrantes, el conocimiento y respeto de la normativa legal vigente.						X
	Fomentar el comportamiento ético de todos los integrantes en las relaciones con el Estado.						X
	Asegurarse de que los proveedores, distribuidores y aliados estratégicos cumplen con las leyes y normas vigentes.						X
	Colaborar con proyectos sociales y/o de desarrollo impulsados por el Estado.						X
Ambiente	Evaluar, monitorear y controlar el impacto ambiental de la actividad productiva y comercial.		X				
	Reducir los impactos contaminantes de la actividad productiva y comercial.		X				
	Brindar información en forma clara y veraz sobre los impactos ambientales negativos de la actividad productiva.		X				
	Utilizar materiales reciclados, reciclables y/o reutilizar el agua lo máximo posible.		X				
	Desarrollar productos (bienes o servicios) amigables con el medioambiente.		X				
	Seleccionar proveedores que demuestran un comportamiento ambiental responsable.		X				
	Impulsar, junto a otras empresas, la difusión de buenas prácticas en materia de gestión ambiental.				X		
	Impulsar e implementar acciones educativas dirigidas a los trabajadores, consumidores, estudiantes y otros colectivos, tendientes a fomentar la responsabilidad ambiental.					X	
Apoyar iniciativas impulsadas por otros actores institucionales (organizaciones de la sociedad civil, organismos del Estado, empresas, etc.) tendientes a la protección del medioambiente.						X	

Fuente: elaboración propia con base en ACDE (2015).

Indicadores de capacitación, investigación y publicaciones del IEMP 2015

Para la elaboración del cuadro 10 se tomaron como referencia los principales resultados del IEMP en las áreas de ca-

pacitación, investigación y publicaciones a 2015 como línea base para el cálculo a 2016. Estos indicadores sirven como bisagra entre la dimensión interna (organizacional) y externa (incidencia en la comunidad).

Indicadores propuestos como medida de incidencia de las áreas de capacitación, investigación y publicaciones

Además de las variables propuestas para la medición, re-

porte y construcción de indicadores que den cuenta del cumplimiento de la RS que el IEMP puede asumir con relación a los ods de Naciones Unidas, presentados en el cuadro 7, las dimensiones y variables extraídas del GRI propuestas en el cuadro 8

5 Cabe precisar que la orientación de beneficios hacia este grupo de interés no depende directamente del IEMP sino de la Procuraduría, por lo que solo se asocian aquellos indicadores en los que el IEMP puede tener incidencia.

6 Se entienden como proveedores aquellos profesores, investigadores y entidades editoriales con las que realiza contrato el IEMP. En este caso, no caben aquellos que proveen insumos de trabajo en tanto son contratados directamente por la Procuraduría.

y las dispuestas como línea base para el cálculo a 2016 en el cuadro 9 y 10, se proponen en el cuadro 11 un conjunto de indicadores para realizar

una aproximación inicial a la incidencia externa de la acción del IEMP en las áreas de capacitación, investigación y publicaciones.

Para ello se toman en cuenta indicadores de condiciones de calidad y alta calidad del Ministerio de Educación, así como indi-

cadores de mediciones de investigadores y grupos de investigación de Colciencias y de incidencia de la RS universitaria.

Cuadro 10. Indicadores de áreas de capacitación, investigación y publicaciones IEMP (año base 2015)

Área	Variable	Indicador	Magnitud a 2015 (año base)	Magnitud a 2016
Capacitación	Capacitaciones realizadas	$\frac{(\text{N.º de capacitaciones año 1} - \text{N.º de capacitaciones año base (0)})}{\text{N.º de capacitaciones año base (0)}}$	160 actividades	
	Beneficiarios de capacitaciones	$\frac{(\text{N.º de beneficiarios año 1} - \text{N.º de beneficiarios año base (0)})}{\text{N.º de capacitaciones año base (0)}}$	11 632 personas	
		$\frac{\text{N.º beneficiarios (año base)}}{\text{N.º capacitaciones (año base)}}$	72,7 personas por capacitación	
		$\frac{\text{N.º de departamentos}^2 \text{ alcanzados con la capacitación}}{\text{N.º de departamentos de Colombia}}$	97% cobertura	
	Capacitaciones virtuales	$\frac{(\text{N.º de capacitaciones año 1} - \text{N.º de capacitaciones año base (0)})}{\text{N.º de capacitaciones año base (0)}}$	20 capacitaciones virtuales	
		$\frac{(\text{N.º de beneficiarios año 1} - \text{N.º de beneficiarios año base (0)})}{\text{N.º de capacitaciones año base (0)}}$	544 personas capacitadas	
		$\frac{\text{N.º beneficiarios (año base)}}{\text{N.º capacitaciones (año base)}}$	27,2 personas por curso virtual	
Otros eventos organizados	$\frac{(\text{N.º de eventos organizados año 1} - \text{N.º de eventos año base (0)})}{\text{N.º de eventos organizados año base (0)}}$	20		
Certificación de competencias	$\frac{(\text{N.º de certificados año 1} - \text{N.º de certificados año base (0)})}{\text{N.º de certificados año base (0)}}$	294 personas capacitadas		
Investigación	Proyectos iniciados	$\frac{(\text{N.º de proyectos iniciados año 1} - \text{N.º de proyectos iniciados año base (0)})}{\text{N.º de proyectos iniciados año base (0)}}$	20 proyectos iniciados	
	Proyectos finalizados	$\frac{(\text{N.º de proyectos concluidos año 1} - \text{N.º de proyectos concluidos año 0})}{\text{N.º de proyectos concluidos año base (0)}}$	21 proyectos concluidos	
	Investigadores vinculados	$\frac{(\text{N.º de investigadores vinculados año 1} - \text{N.º de investigadores año 0})}{\text{N.º de investigadores vinculados año base (0)}}$	53 investigadores	
	Investigaciones relacionadas a la responsabilidad social	$\frac{(\text{N.º de investigadores relacionadas con la RS año 1} - \text{N.º de investigadores relacionadas con la RS año 0})}{\text{N.º de investigadores relacionadas con la RS año base (0)}}$	4 investigaciones	
	Investigaciones relacionadas a con la convivencia pacífica	$\frac{(\text{N.º de investigadores relacionadas con la convivencia pacífica año 1} - \text{N.º de investigadores relacionadas con la convivencia pacífica año 0})}{\text{N.º de investigadores relacionadas con la convivencia pacífica año base (0)}}$	6 investigaciones	
	Presencia en comunidades de conocimiento	$\frac{(\text{N.º de observatorios activos año 1} - \text{N.º de observatorios año 0})}{\text{N.º de observatorios activos año base (0)}}$	1 observatorio	
		$\frac{(\text{N.º de participaciones en eventos científicos año 1} - \text{N.º de participaciones en eventos científicos año 0})}{\text{N.º de participaciones en eventos científicos año base (0)}}$	5 participaciones en eventos científicos (internacionales)	
		$\frac{\text{N.º de grupos de investigación categorizados año 1} - \text{N.º de grupos categorizados año 0}}{\text{N.º de grupos categorizados año base (0)}}$	1 grupo reconocido y categorizado por Colciencias	
		$\frac{(\text{N.º de socializaciones realizadas año 1} - \text{N.º de socializaciones año 0})}{\text{N.º de socializaciones realizadas año base (0)}}$	20 socializaciones	
		$\frac{(\text{N.º de revistas indexadas publicadas año 1} - \text{N.º de revistas indexadas año 0})}{\text{N.º de revistas indexadas base (0)}}$	1 revista indexada	
Publicaciones realizadas	$\frac{(\text{N.º de publicaciones periódicas publicadas año 1} - \text{N.º de publicaciones periódicas publicadas año 0})}{\text{N.º de publicaciones periódicas publicadas año base (0)}}$	2 publicaciones periódicas (no indexadas)		
	$\frac{(\text{N.º de publicaciones no periódicas publicadas año 1} - \text{N.º de publicaciones no periódicas publicadas año 0})}{\text{N.º de publicaciones no periódicas publicadas año base (0)}}$	22 publicaciones (libros, cartillas y otros).		
	$\frac{(\text{N.º de publicaciones relacionadas con la RS año 1} - \text{N.º de publicaciones relacionadas con la RS año 0})}{\text{N.º de publicaciones relacionadas con la RS año base (0)}}$	6 publicaciones		
	$\frac{(\text{N.º de publicaciones relacionadas con la convivencia pacífica año 1} - \text{N.º de publicaciones relacionadas con la convivencia pacífica año 0})}{\text{N.º de publicaciones relacionadas con la convivencia pacífica año base (0)}}$	3 publicaciones		

Fuente: Elaboración propia

7 Incluyendo Bogotá como Distrito Capital.

Cuadro 11. Indicadores propuestos para aproximarse a la medición de incidencia de los resultados en las áreas de capacitación, investigación y publicaciones IEMP

Áreas de reporte	Indicadores propuestos
Gestión interna	Adopción y alcance de valores y principios éticos en el desarrollo de cursos, investigaciones y publicaciones.
	Cantidad de cursos con contenidos explícitos de RS.
	Cantidad de cursos dedicados a la ética, RS y desarrollo.
Gestión participativa y democrática	Acceso de representantes de grupos de interés a las decisiones sobre capacitación, investigación y publicaciones.
	Acciones de difusión de capacitaciones, investigaciones y publicaciones realizadas para la comunidad académica.
Indicadores de difusión responsable	Investiga las demandas sociales no satisfechas relacionadas con las especialidades que ofrece.
	Conocimiento de los ODS.
	Desarrollo de iniciativas de difusión que colocan al IEMP como agente activo del desarrollo humano sostenible.
Egresados	Compromiso de los egresados con el desarrollo de iniciativas de desarrollo sostenible en los territorios.
	Participación de los egresados en programas de mejoramiento a la gestión pública.
	Participación de egresados en actividades pedagógicas de investigación-acción en, por lo menos, una comunidad de aprendizaje.
	Participación de egresados en proyectos de desarrollo en colaboración con actores no universitarios para la solución de un problema social.
Investigación	Número de proyectos externos de investigación en los que se ha participado.
	Difusión de resultados en comunidades especializadas.
	Número de investigaciones con cofinanciación.
	Difusión de resultados en la comunidad en general.
	Número de citas a producción realizada por investigadores del IEMP.
	Promedio anual de citas.
	Número de artículos en ISI o Scopus.
	Incorporación desde el diseño de investigación de actores sociales.
	Incorporación de los resultados de investigación en los programas de capacitación internos y externos.
	Estudiantes de pregrado y posgrado involucrados a los proyectos de investigación.
	Evidencia de continuidad en procesos de investigación.
	Participación en redes nacionales e internacionales de investigadores.
	Número de investigadores que participan como evaluadores (tesis, artículos, proyectos de investigación, diseños de investigación, entre otros).
	Número de investigadores que participan de comités (editoriales, de estudio, asesorías para la formulación de políticas públicas, entre otros).
	Producción promedio por investigadores (para publicaciones periódicas y no periódicas).
	Número de convenios de investigación puestos en ejecución.
	Publicación en otras editoriales diferentes al IEMP.
	Premios institucionales y a investigadores recibidos.
	Satisfacción de comunidad académica con resultados de investigación.
	Evidencias de difusión de mejoras metodológicas.
Número de expertos involucrados en procesos de arbitraje de investigaciones.	
Número de invitaciones a conferencias nacionales internacionales al equipo de investigación del IEMP.	
Existencia de convenios que garanticen la movilidad docente con programas de otros centros de estudio nacionales e internacionales.	
Casos concretos del aporte que el programa ha realizado al desarrollo local.	
Número de líneas de investigación en grupos reconocidos y clasificados en Colciencias.	
Publicaciones	Número de referenciación de las publicaciones del IEMP.
	Número de documentos abiertos en internet.
	Extracción de documentos dispuestos en internet.
	Tasas de distribución de las publicaciones.
	Número de bases de datos donde se indexan las publicaciones periódicas.
	Internacionalización de las publicaciones y de los sistemas de información.
Clasificación de revistas en Publindex.	
Capacitación	Aumento de acciones para combatir la corrupción en contextos donde el IEMP desarrolla investigación.
	Número de procesos de gestión pública local optimizados.
	Tasa de deserción en programas virtuales.
	Número de propuestas de mejoramiento local como producto de diplomados.
	Costo por egresado por programa.
	Comparación costo/efectividad de cada programa en relación con las principales escuelas de formación pública del país.
	Número de profesores con estudios de posgrado en el área de docencia.
Verificación de procesos de selección de estudiantes e idoneidad con la temática a desarrollar.	

Fuente: Elaboración propia con base en Cardona (2012), Consejo Nacional de Acreditación (2010), Escobar (2013) y ACDE (2015).

Conclusión

Las condiciones generadas por el IEMP, y las actividades que realiza, permiten concluir que su mirada de la RSE ha pasado por los estadios del cumplimiento de lo legal a una preocupación por manejar los riesgos y estandarizar procesos, lo que ha mejorado los niveles de transparencia; ello le ha facilitado innovar en procesos y productos, crear líneas de análisis y formación cónsonas con el bien común y procurar la sostenibilidad financiera e institucional a largo plazo.

El IEMP cumple la visión en tanto a 2015 ha logrado consolidarse como un centro de pensamiento, aliado estratégico del ministerio público y organismo de excelencia en los servicios y productos que ofrece, el cual apoya de forma sostenible la gestión pública y el Estado social de derecho. Lo anterior, lo ha procurado siguiendo la misión de «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, dirigida a los servidores del ministerio público, entidades públicas y sociedad en general».

Sin embargo, se requiere la institucionalización de nuevas variables que reportan la RS con énfasis en su carácter de entidad de índole cognitivo lo que significa fortalecer indicadores relativos a capacitación, investigación y publicaciones. Ello permitirá al IEMP contar con información consolidada que le posibilite en el tiempo traspasar la línea de los indicadores cuantitativos a generar evidencia que permita conocer con cierta precisión cuál es

el impacto social del accionar cognitivo de la entidad.

Otra área de indispensable atención es la relativa a la acción ambiental y desarrollo de estándares de responsabilización con proveedores y trabajadores, asunto singularmente complejo dadas las particularidades legales que paradójicamente impiden generar incentivos a organizaciones que van más allá de los preceptos legales y donde, además, el IEMP tiene menor margen de maniobra para innovar en procesos externos dadas las especificidades institucionales que tiene.

Recomendaciones

En materia de RS organizacional es necesario ampliar la mirada hacia indicadores como los propuestos en materia ambiental, identificación de proveedores e impacto en la comunidad.

En materia de la prestación de servicios se propone para el área de investigación y publicaciones generar para cada investigación un comité de arbitraje compuesto por expertos externos. De esa manera se puede garantizar la evaluación específica de cada producto y sería posible acreditar las evaluaciones como una condición para la acreditación editorial y la clasificación de grupos de investigación. También es importante mejorar la distribución editorial y contemplar la posibilidad de la distribución electrónica lo que implicará diseñar mecanismos de consulta en línea.

En el ámbito de la capacitación se propone vincular al desarrollo de los programas metodologías de generación de compromisos de los participantes con la optimización y búsqueda del bien común en sus entornos. Los ejercicios

de identificación de costo/eficiencia pueden ser proyectados a ejercicios de costo/efectividad y en ello la disposición de información a los terceros es fundamental. También se recomienda:

- Liderar en el marco de la Red de Escuelas del Estado (Redes) una iniciativa de RS estatal compartida.
- Acoger los indicadores de evaluación de impacto de las investigaciones, capacitaciones y publicaciones propuestos entre otros por Colciencias.
- Desarrollar iniciativas de voluntariado por parte de los trabajadores del IEMP. 

Referencias bibliográficas

- Accifonte, Laura (2013). El balance social en el sector público: sustentabilidad y transparencia en el impacto de las políticas públicas. En xxx Conferencia Interamericana de Contabilidad, Montevideo. Extraído el 7 de julio de 2015 y disponible en <http://www.cpcceba.org.ar/media/img/paginas/El%20Balance%20Social%20En%20El%20Sector%20P%C3%BAblico.%20Sustentabilidad%20Y%20Transparencia%20En%20El%20Impacto%20De%20Las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>

- Albareda, L., Lozano, J., & Ysa, T. (2005). ¿Qué pueden hacer los gobiernos para promover la Responsabilidad Social de la Empresa (RSE)? *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 53, 53-64.

- Ángel, Jairo; et al. (2012). *Cambiando el horizonte de la gerencia pública: el camino del IEMP hacia la innovación y el compromiso*, Ediciones IEMP, Bogotá.

- Ángel, Jairo y Ocampo, Alberto (2015). *IEMP: 20 años generando conocimiento*, Editorial IEMP, Bogotá.

- Argandoña, Antonio; Losada, Carlos y Torralba, Francesc (2015). *Una economía al servicio de la persona*. Editorial Milenio, Lleida.

- Arroyo, Juan (2012). Promover al promotor: el Estado ante la responsabilidad social empresarial. CENTRUM Católica's working paper series No.2012-09-0004.

- Cardona, Elvigia (2012). Reflexión en torno a los indicadores de impacto social en la investigación jurídica y sociojurídica. En *Revista Ratio Juris* Vol. 7, N.º 15 (julio-diciembre 2012) PP. 61-80.

- Consejo Nacional de Acreditación (2010). Lineamientos para la acreditación de alta calidad de programas de maestría y doctorado. Disponible en http://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_Lineamiento_Maestria_Doctorados.pdf

- Escobar, María (coordinación) (2013). Lineamientos para solicitud, otorgamiento y renovación de registro calificado. Programas de pregrado y posgrado. Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-338177_archivo_pdf.pdf

- Felber, Christian (2013). *La economía del bien común*, 6ta edición, Ediciones Deusto, Barcelona.

- Global Reporting Initiative (2015). *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad*. Extraído el 6 de diciembre de 2015 del sitio <https://www.globalreporting.org/resource-library/Spanish-G4-Part-One.pdf>

- IEMP (2012). *Nuevo ciudadano colombiano: su caracterización ética esencial*. Ediciones IEMP, Bogotá.

- IEMP (2015). Informe de gestión enero-diciembre 2014, IEMP, Bogotá.
- IEMP (2016). Informe de gestión enero diciembre 2015, IEMP, Bogotá.
- ACDE (2015). *Indicadores de Responsabilidad Social Empresarial IRSE 2015*. 13va edición, DERE, Montevideo.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart y Zoido, Pablo (2010). La gobernabilidad es fundamental: del análisis a la acción. En *Revista Finanzas y Desarrollo* junio de 2010. Fondo Monetario Internacional. Extraído el 2 de enero de 2016 del sitio <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/kauf.pdf>
- Kaufmann, Daniel (2016). La gobernabilidad es la clave para los objetivos de desarrollo sostenible en la agenda post 2015. Extraído el 4 de marzo de 2016 del sitio <http://www.open.govpartnership.org/es/blog/daniel-kaufman/2014/11/27/la-gobernanza-es-clave-para-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en>
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives, and public policies*. Updated second edition, Longman, Boston.
- López, Camilo (2006). *El rol del Estado en la responsabilidad social de las empresas*. Un debate necesario. Instituto de Comunicación y Desarrollo, Grupo Uruguay de la Red Puentes.
- Mejía, F. (2012). Una introducción al análisis económico: costo efectividad y costo beneficio, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. Extraído el 6 de febrero de 2016 del sitio [http://www.open.govpartnership.org/es/blog/daniel-kaufman/2014/11/27/la-gobernanza-es-clave-para-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en](http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/5485648-1371139484683/Sesion_4_Introduccion_a_Analisis_Costo_beneficio_y_Costo_efectividad_%28F_Mejia%29.pdf)
- Municipalidad de Salta (2015). La experiencia del balance social en Salta-Argentina: <https://www.youtube.com/watch?v=7LKUJaQ6Smw>
- Red Pacto Mundial Colombia (2010). Autoevaluación para medir el desempeño frente a los 10 principios del Pacto Global. Extraído el 20 de julio del sitio http://www.pactoglobal-colombia.org/archivos/Manual_herramienta_autoevaluacion.pdf
- Rodríguez-Castro, Braulio (2008). *Balance social en el ámbito del sector público*. Cuadernos de contabilidad N.º 10, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Savall, T. (2013). Análisis de la participación de la economía social en el diálogo social. En *Revista GEZKI*, N.º 9, PP. 111-141.
- Torres-Melo, Jaime y Santander, Jairo (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, Ediciones IEMP, Bogotá.
- Yera, Trinidad y Pin, Ramón (2010). La demanda social de la responsabilidad social pública. Marco de referencia sobre RSC y buen gobierno. Documento de investigación DI-581, IESE Business Scholl. Extraído el 6 de octubre de 2015 del sitio <http://www.iese.edu/research/pdfs/DI-o851.pdf>
- Zappalá, G. (2003). Corporate citizenship and the role of Government: the public policy case (Research paper N.º 4). Recuperado de <http://202.14.81.34/Library/pubs/RP/2003-04/04RPO4.pdf>

Cambios de la NTC-ISO 9001

MÓNICA VEGA SOLANO
 ASESORA DIRECCIÓN IEMP

La norma técnica de calidad de la Organización Internacional de Normalización (ISO) 9001:2008 fue actualizada en el segundo semestre del año anterior. De acuerdo con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec) los cambios de estructura y terminología obedecen a la necesidad de responder «(...) a las exigencias actuales»¹ y «(...) para mejorar la alineación con otras normas de sistemas de gestión».²

Hasta la vigencia de la ISO 9001:2008 los sistemas de gestión de calidad se orientaban

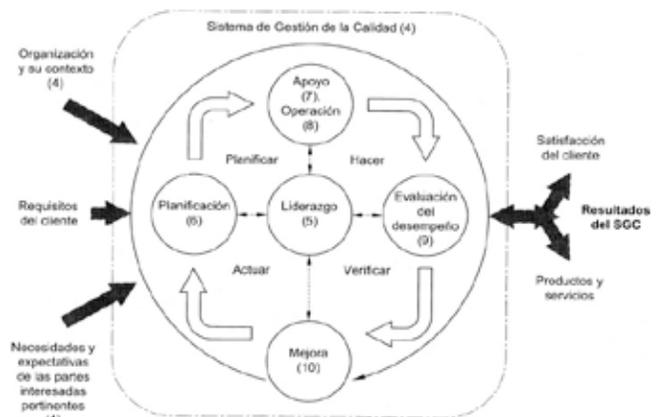
hacia el cumplimiento de tres conceptos, a saber: el enfoque a procesos, el engranaje de estos como un sistema y la mejora continua. Cabe señalar que el éxito de una organización es lograr la satisfacción de los clientes o usuarios por lo que, sin lugar a dudas, requieren de la implementación de estos componentes no solo en el papel sino en la labor del día a día.

Volviendo a la nueva norma, esta continua incorporando, además de los conceptos mencionados, el ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar) que facilita la programación de actividades relacionadas con la gestión institucional, determinar las acciones para abordar tanto los riesgos como las oportunidades que se presenten,

prestar los servicios y entregar productos de acuerdo con las calidades requeridas por los beneficiarios y las exigencias del contexto, y hacer seguimiento y mediciones del

proceso para conocer qué debemos continuar, fortalecer, mejorar o modificar de acuerdo con los resultados, evaluaciones internas y externas y cambios del entorno.

Figura 1. Representación de la estructura de norma internacional con ciclo PHVA



Fuente: Icontec (2015). NTC ISO 9001: 2015. Ediciones Icontec. Bogotá, D. C. P. iv.

¹ Icontec (2015). *NTC ISO 9001:2015*. Bogotá, D. C. Prólogo.
² Op. cit. P. 24.

De acuerdo con la figura 1 la planeación de la NTC-ISO 9001:2015 tiene que ver con los requisitos de la norma «4. Contexto de la organización», «5. Liderazgo» y «6. Planificación»; el hacer con los capítulos «7. Apoyo» y «8. Operación»; verificar con el numeral «9. Evaluación del desempeño», y actuar con el «10. Mejora».

Planear

En esta fase, de acuerdo con el análisis de la empresa Gensi, firma que asesora al IEMP en el diseño y evaluación de los sistemas de calidad, la normativa incorpora dos nuevos aspectos en el capítulo cuatro que hace referencia al contexto: «4.1 Comprensión de la organización y su contexto» y «4.2 Comprensión de las necesidades y expectativas de las partes interesadas». La norma aclara para este último punto lo siguiente:

Como se establece en el objeto y campo de aplicación, esta Norma Internacional es aplicable cuando una organización necesita demostrar su capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que cumplen los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables, y que aspira a aumentar la satisfacción del cliente.

El numeral «4.3 Determinación del alcance del sistema» estaba en la norma de 2008 derogada pero en otro capítulo, el de «requisitos de la documentación». Finalmente, el ítem «4.4 Sistema de calidad y sus procesos» sigue igual. En cuanto al componente de liderazgo el numeral «5.3 Roles, responsabilidades y autoridades de la organización», que en la anterior normativa

estaba en el requisito «responsabilidad de la dirección», se traslada a este segmento en el entendido que el liderazgo debe ser ejercido no solo por las directivas o dueños de proceso sino, también, por cada uno de los integrantes de la organización. Los temas de «liderazgo y compromiso» (5.1) y la «política» (5.2) no cambian.

Por otro lado, la planificación trae consigo las «acciones para abordar riesgos y oportunidades» (6.1). Aunque anteriores normas contemplaban el pensamiento basado en riesgos, la actualización de 2015 amplía el alcance del concepto dando a la incertidumbre la posibilidad de tener efectos no solo negativos sino también positivos.

(...) una organización necesita planificar e implementar acciones para abordar los riesgos y las oportunidades [lo que] establece una base para aumentar la eficacia del sistema de gestión de la calidad, alcanzar mejores resultados y prevenir los efectos negativos.

Las oportunidades pueden surgir como resultado de una situación favorable para lograr un resultado previsto, por ejemplo, un conjunto de circunstancias que permita a la organización atraer clientes, desarrollar nuevos productos y servicios, reducir los residuos o mejorar la productividad. Las acciones para abordar las oportunidades también pueden incluir la consideración de los riesgos asociados. (...) Una desviación positiva que surge de un riesgo puede proporcionar una oportunidad, pero no todos los efectos positivos del riesgo tienen como resultado oportunidades.³

El numeral «6.2 Objetivos de la calidad y planificación para lograrlos» señala la necesidad no solo de establecerlos sino de «planificar cómo se van a lograr». Por último la «planificación de los cambios» (6.3) permanece igual.

Hacer

La «toma de conciencia» (7.3) es la novedad en esta etapa del ciclo según Gensi. El propósito es que la institución se asegure:

(...) de que las personas que realizan el trabajo bajo el control de la organización tomen conciencia de: a) la política de la calidad; b) los objetivos de la calidad pertinentes; c) su contribución a la eficacia del sistema de gestión de la calidad, incluidos los beneficios de una mejora del desempeño; d) las implicaciones del incumplimiento de los requisitos del sistema de gestión de la calidad.⁴

Los demás apoyos como los «recursos» (7.1), «la competencia» (7.2) y la «comunicación» (7.4) persisten. El único cambio del requisito es el traslado del componente «información documentada».

Con respecto a la «operación» se mantienen la «planificación y control operacional» (8.1), los «requisitos para los productos y servicios» (8.2) —destacando la diferencia entre los dos términos—, el «diseño y desarrollo» (8.3) y la «producción y provisión del servicio» (8.5); se reubican en este requisito el «control de los procesos, productos y servicios suministrados externamente» (8.4), la «liberación de los productos y servicios» (8.6)

y el «control de las salidas no conformes» (8.7).

Verificar

Siguiendo con el ciclo PHVA, la «evaluación del desempeño» muestra si lo que se ha planeado y ejecutado ha obtenido los resultados esperados, con las características y calidades deseadas. En este sentido son pasos fundamentales «el seguimiento, medición, análisis y evaluación» (9.1) y las «auditorías internas» (9.2) que lleve a cabo la organización. El requisito «9.3 Revisión por la dirección» se trasladó a este bloque de la norma de acuerdo con lo que se observa en el análisis de Gensi.

Mejora

El documento de Icontec señala en este requisito las «generalidades» (10.1), la «no conformidad y acción correctiva» (10.2) y la «mejora continua» (10.3), tal como se refería en la normativa anterior. Se evidencia la exclusión de las acciones preventivas que determinaban las posibles causas de «no conformidades potenciales», lo que no quiere decir que los procesos puedan anticiparse a hechos que lleguen a afectar el desarrollo y avance de las actividades, situaciones que deben ser analizadas en la comprensión del contexto y en la planificación al abordar los riesgos y las oportunidades.

El IEMP está en la transición

La unidad académica del ministerio público inició en 2010 la implementación del Sistema de Gestión de Calidad, que fue certificado por el Icontec en noviembre de 2011 en la

3 Op. cit. P. v.

4 Op. cit. P. 9.

NTC ISO 9001:2008. Al año siguiente el Instituto moderniza las herramientas gerenciales e incorpora los elementos requeridos para lograr la certificación en la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública (NTCGP 1000:2009) y el Modelo Estándar de Control Interno (MECI:2005) contando, a partir de ese momento, con el Sistema Integrado de Gestión (SIG) y, al igual que el año anterior, logra obtener la certificación para la norma de entidades del Estado colombiano y la aprobación al seguimiento anual de la ISO 9001.

En septiembre de 2013 el IEMP, después de una compleja tarea de cumplir con los requisitos exigidos por el Orga-

nismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) en la norma ISO/IEC 17024:2003, para obtener el aval como organismo certificador de personas, es acreditado para evaluar las competencias laborales en áreas misionales de disciplinario y conciliación de la Procuraduría General de la Nación. En ese mismo año el Icontec nuevamente aprobó el seguimiento de las normas ISO y NTCGP.

En 2014 después de tres años de la certificación en la norma ISO fue necesario prepararse no para el seguimiento sino para lograr ser «recertificados» teniendo en cuenta el vencimiento del documento. El IEMP consiguó el propósito

al igual que la aprobación en la NTCGP por parte del Icontec y como organismo certificador de personas de la ONAC.

Como se aprecia desde el año 2011 el Instituto ha estado comprometido con el SIG buscando la conformidad en las normas que lo integran. En 2014 tuvo que actualizar algunos procedimientos teniendo en cuenta la modificación a la norma ISO/IEC 17024 en 2013, el año pasado los ajustes requeridos por el MECI 2015, y desde el mes de mayo de 2016 inició la transición al cumplimiento de los requisitos exigidos por la NTC ISO 9001 también de la anterior vigencia.

Todo el equipo trabaja en la actualidad no solo co-

nociendo la normativa sino también evaluando el sistema y los resultados para entrar a actualizar el direccionamiento estratégico, los procesos y procedimientos con el propósito de alcanzar al final del periodo una nueva «recertificación» en el marco de la NTC ISO 9001:2015. Aunque la norma permite tres años para cotejar los sistemas con los nuevos requisitos el Instituto quiere estar a la vanguardia y ser uno de los primeros en dar el paso adelante, siendo una de las estrategias esenciales para alcanzar la sostenibilidad de la unidad académica del ministerio que por más de 21 años ha generado conocimiento. **i**

Nuevo jefe de capacitación del IEMP

El pasado 10 de junio fue nombrado en cargo como jefe de la División de Capacitación de la unidad académica del ministerio público Arturo Ronderos Salgado, especializado en derecho administrativo y disciplinario, fundador del Colegio de Abogados de Derecho Disciplinario, asesor y coordinador académico del IEMP hace más de 10 años.

El reconocimiento a la labor de Arturo Ronderos por más de 22 años en la Procuraduría, y una década en el IEMP, es una muestra más del mérito logrado por servidores de la entidad en el desempeño de las funciones enfocadas al logro de los propósitos misionales, en este caso relacionados con el aprendizaje organizacional.

La experiencia docente de Ronderos es amplia en temas de derecho disciplinario y responsabilidad patrimonial, derechos humanos (D.D. HH.) y derecho internacional humanitario (D. I. H.) y acoso laboral. Es integran-

te de la Red de Formadores del IEMP desde el años 2003. Antes de ingresar al ente de control se desempeñó en la Oficina Jurídica de Coldeportes Nacional entre los años 1986 a 1994. Desde el 2 de mayo de 1994 ingresó a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales en los Grupos de Asuntos Constitucionales y Consultas y Derecho de Petición, laboró en la Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado y en el Instituto fue encargado de la Dirección en dos ocasiones.

Arturo Ronderos fue coautor con Alcibiades Cuestas Algarra de la publicación *La ley de acción de repetición y el servidor público, implicaciones de orden disciplinario* (Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez, junio de 2004). Además, ha escrito artículos para publicaciones especializadas sobre la materia y temas como el acoso laboral, las medidas cautelares, el derecho de petición en

Colombia, la presentación del nuevo Código General Disciplinario y del Código General del Proceso, entre otros.

Ha sido condecorado al hacer parte del Mejor Equipo de Trabajo con la Guía del Proceso Disciplinario en el año 2003 y por la implementación del Sistema de Gestión de Calidad (SGC) en el IEMP en 2012. Fue reconocido en 2014 como mejor formador interno del Instituto en la ceremonia de reconocimiento al Mérito a la Excelencia Académica. Igualmente, el 4 de marzo de este año, recibió la medalla «Grado Caballero» de la Escuela Penitenciaria Nacional Enrique Low Murtra, del Instituto Carcelario y Penitenciario (Inpec), por «su consagración y servicio a la institución» a través de la formación académica y por su aporte a la misión de dicha institución, de acuerdo con la Resolución 000842 del 11 de noviembre de 2015.



▶ Arturo Ronderos S. nuevo jefe encargado de la División de Capacitación del IEMP.

Arturo Ronderos remplazó en la jefatura de la División de Capacitación del IEMP a Carlos Humberto García Orrego, quien permaneció en la entidad 18 años de los cuales en el Instituto lideró el proceso por más de tres lustros.

Éxitos a Carlos Humberto en el nuevo camino profesional que ha emprendido, y para Arturo Ronderos un merecido aplauso y deseos por que en su gestión la capacitación de la unidad académica del ministerio público siga recogiendo los frutos de 21 años de trabajo continuo. **i**

Etapas en la historia de la Procuraduría¹

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR DEL IEMP
ALEJANDRO NÚÑEZ OCHOA¹
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN

El artículo presenta a los lectores de **INNOVA** el resumen de un trabajo realizado en el IEMP referente a las principales fases de la historia de la Procuraduría General de la Nación. La relevancia del documento radica en la nueva visión historiográfica del órgano de control que da cuenta de factores culturales, sociales, políticos y económicos que interactúan en las etapas de análisis.

El método permitió la reconstrucción holística de procesos históricos, de forma organizada, develando la evolución de la institución y, al mismo tiempo, hace visible la dinámica de cada momento al centrarse en aspectos específicos que configuraron la realidad en los diferentes períodos.

Las denominadas «etapas» fueron seleccionadas recogiendo

las distintas posiciones disciplinarias de la academia, en un análisis cualitativo, teniendo como referente el desarrollo institucional de la entidad. Previamente, algunos autores han reconstruido la historia de la Procuraduría mediante diversos medios de periodización como César Castro Perdomo en la publicación *La Procuraduría en Colombia: Procuraduría General y fiscalías, historia constitucional y legal 1819-1986*, quien realizó esta labor tomando como referencia cada década sucedida durante los años analizados y las administraciones presidenciales que gobernaron.

Por otra parte, el historiador Hernando Correa Peraza en el libro *Procuraduría General de la Nación, 183 años representando a la sociedad colombiana*, centró la atención en las reformas constitucionales ocurridas hasta el momento más reciente, acudiendo a los antecedentes de la institucionalización del ministerio público extendiéndose hasta la democracia clásica en Grecia y pasando por la conquista y la colonia.

Para el caso del texto que hoy presento, las 11 etapas que se presentan se consolidan una vez se realiza una reforma constitucional o legislativa que transforma las funciones o la estructura de la Procuraduría. El texto recoge la importancia en el esquema institucional colombiano de la entidad encargada de «(...) la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas».

Teniendo en cuenta que el análisis es extenso, presentaré solo los resúmenes de las fases en cuadros que recogen *grosso modo* los momentos históricos que rodean la figura del ministerio público y sus principales protagonistas, de acuerdo con la secuencia que presenta la figura 1. Así mismo, la entrega de la información se hará en tres números de **INNOVA** en este y los

dos siguientes, con el fin de que los lectores estén atentos a la publicación que también está disponible digital en la web del IEMP. El documento completo del estudio podrá ser solicitado a esta Dirección.

En este ejemplar se incluyen las primeras seis épocas, a saber: Bolivariana, preámbulo 1819 a 1829; La Gran Colombia; institucionalización, nacimiento 1830 a 1831; desinstitucionalización, oscuridad, confusión y desaparición 1832 a 1852; la restauración, consolidación 1853 a 1863; formalización, finales del siglo xx y comienzos del siglo xxi, y república liberal, 1930 a 1946.

En el número 27 de **INNOVA** se incluirán las etapas de gobiernos conservadores 1946 a 1953; la dictadura y el Frente Nacional 1953 a 1974 y el pos Frente Nacional 1975 a 1991; en el **INNOVA** 28 la Constitución de 1991 a 2005, y la situación actual y posibles escenarios a futuro.

Figura 1. Componentes de las etapas



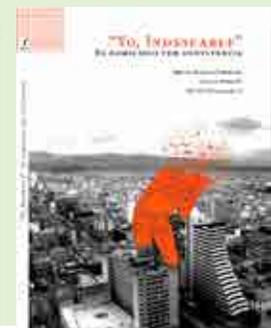
1. Sociólogo y politólogo.

Etapa	Descripción	Escenario internacional	Entorno nacional	Concepción del Estado	Desarrollo constitucional
<p>Bolivariana. Preámbulo 1819 a 1829: La Gran Colombia</p>	<p>Principal antecedente del ministerio público concebido en el ideario de Simón Bolívar como una institución guiada por los lineamientos de lo que denominó el «poder moral», encargada de castigar los vicios públicos con la infamia y el oprobio y el premio a las virtudes públicas con el honor y la gloria. En esta etapa se da la primera manifestación jurídica del ministerio público en el origen de los fiscales de la Alta Corte de Justicia mediante la Ley 14 de 1821.</p>	<p>Final de la era napoleónica (1815).</p> <p>Movimientos independentistas de América (1804-1825).</p> <p>Regreso del rey Fernando VII al poder (1813).</p> <p>Conferencia de aliados contra movimientos republicanos de América Santa Alianza (1815-finales siglo XIX).</p> <p>Dotrina Monroe (1823).</p>	<p>Se proclama el grito de independencia (20 de julio de 1810).</p> <p>Se inicia la reconquista española (1815).</p> <p>Batalla de Boyacá (7 de agosto de 1819).</p>	<p>República liberal moderada, articulada bajo el centralismo, con un gobierno popular, representativo y electivo. Poder público dividido en tres ramas: legislativa, ejecutiva y judicial. El legislativo se organizó en dos cámaras: Senado y Cámara de Representantes. El ejecutivo estaba ejercido por el presidente y el vicepresidente, elegidos por un periodo de cuatro años. Sin opción de reelección inmediata. El judicial residía en la Alta Corte con cinco miembros que estarían en sus cargos según su buena conducta; se organizaron cortes superiores de justicia y los juzgados inferiores. De esta manera, se limitó la función judicial a las altas cortes relegando la función administrativa a los gobernantes. La división del territorio se estableció en departamentos, provincias, cantones y parroquias.</p>	<p>Ley Fundamental de la nueva República de Colombia 1819 (Congreso de Angostura): precedente para la consagración de la Procuraduría en el derecho constitucional. Se crea el poder moral de la república encargado de premiar las virtudes y castigar los vicios públicos.</p> <p>Constitución de 1821 (Villa del Rosario de Cúcuta, 20 de agosto de 1821): creación de fiscales de altas cortes.</p>
<p>Institucionalización. Nacimiento 1830 a 1831.</p>	<p>La institucionalización del ministerio público se ubica en un momento determinante de la historia nacional e internacional siendo resultado de un esfuerzo por establecer una robusta estructura institucional que permitiera continuar el proyecto nacional de La Gran Colombia. A nivel internacional, la oleada de revoluciones liberales revelaban las ansias populares por gobiernos que promovieran la defensa de los ciudadanos, los mercados y la ley. A pesar de la fuerte represión militar, los movimientos rebeldes continuaron e incluso unos conjugaron elementos nacionalistas a sus peticiones. A nivel local, la rivalidad de intereses personales, regionales y de poder terminaron fragmentando la unidad bolivariana que se había mantenido vigente sobre la figura de Bolívar. Por tal razón, la consagración del ministerio público como una institución del orden ejecutivo, encargada de la defensa legal de la nación ante los tribunales y juzgados, así como de la observancia del cumplimiento de las leyes, se constituye en la base constitucional que guiará la concepción de esta institución en el futuro.</p>	<p>Revolución en Francia (1830).</p> <p>Monarquía de Julio en Francia.</p> <p>Independencia de Bélgica.</p> <p>Fracaso de movimientos revolucionarios europeos: Alemania, Polonia e Italia.</p> <p>Reformas ligadas al cartismo en Gran Bretaña.</p>	<p>Muerte del Libertador (1830).</p> <p>Disolución de La Gran Colombia.</p> <p>República de La Nueva Granada (1830).</p> <p>Congreso «Admirable» (1830).</p>	<p>La concepción estatal planteada en la Constitución era una respuesta al caos secesionista que se vivía por aquel entonces. Los esfuerzos de Bolívar se dirigieron a la creación de un conjunto de instituciones que daban respuesta al desorden de gobierno en el que estaba sumido el Estado.</p> <p>La Constitución se alejó de las posturas dictatoriales con una república unitaria, centralizada, con un gobierno presidencial representativo, una división tripartita del poder público y la creación del ministerio público en cabeza del procurador general de la nación.</p>	<p>Constitución de 1830: creación del ministerio público liderado por el procurador general de la nación a quien correspondía defender ante tribunales y juzgados la observancia de las leyes y promover ante cualquier autoridad los intereses nacionales y cuanto fuera concerniente al orden público. El procurador general era dependiente del poder ejecutivo, se comunicaba con el presidente a través de los ministros de Estado. Para poder acceder al cargo debía estar en el ejercicio pleno de los derechos de ciudadano, residir en la capital del país y gozar de un buen concepto público.</p>

Desarrollo legislativo	Integrantes del ministerio público	Funciones de la Procuraduría	Origen del nombramiento del procurador	Procuradores
Ley 14 de 1821: creación de fiscales de altas cortes de justicia encargados de dar conceptos en las causas criminales, conceptos de empate entre los magistrados. En asuntos de hacienda en defensa de la nación.	Fiscales de las altas cortes de justicia. Síndicos personeros.	Aún no existía la figura. Los fiscales promovían y defendían los derechos de la nación ante los jueces de hacienda. Así mismo, los fiscales debían acusar y ser voceros de la sociedad en los procesos criminales.	Aún no existía la figura, Bolívar la estaba vislumbrando.	No aplica.
Ley 11 de 1825: encargados de la defensa de la hacienda nacional frente a los jueces de hacienda (fiscales). Así mismo, actuaban en procesos civiles únicamente cuando interesaban a la causa de la hacienda pública o a la defensa de la jurisdicción civil.				Encargado del juzgamiento del procurador: no aplica.
Decreto 17 de noviembre de 1828: reorganización de los tribunales de justicia. Función de los fiscales la protección a los indígenas en la provincia en que residía la corte.				
Se sancionó primera ley orgánica del ministerio público de acuerdo con el artículo 143 de la Constitución de 1830. Se define a la institución como «(...) un cuerpo de funcionarios encargados de promover la ejecución y cumplimiento de las leyes, disposiciones del gobierno y sentencias de los tribunales, así como supervisar la conducta oficial de los funcionarios y empleados públicos de perseguir los delitos» (Castro, 1986, P. 13).	Procurador general de la nación, procuradores generales de departamentos, procuradores de provincia, síndicos personeros y los agentes de policía.	<p>Según la Constitución:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defender a la nación ante tribunales y juzgados (artículo 100). - Velar por la observancia de las leyes. - Promover ante cualquier autoridad los intereses nacionales y el orden público. - Auxiliar al poder ejecutivo en temas de Administración Pública por medio del Consejo de Estado (artículo 95). <p>Según la ley:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agente del poder ejecutivo. - Promover la ejecución y cumplimiento de leyes, disposiciones del gobierno y sentencias de tribunales. - Supervisar la conducta oficial de funcionarios. - Defender el orden público. - Perseguir los delitos. - Examinar las bulas para ver si estaban de acuerdo con la soberanía nacional. - A los procuradores provinciales: estar presentes en las juntas de hacienda o sobre rentas nacionales y evitar los abusos en la labor de notarios y escribanos. 	Elegido por el presidente de la república con previa consulta al Consejo de Estado.	<p>Francisco Soto (1830-1831) por nombramiento que le hizo el presidente Joaquín Mosquera, quien sucedió al Libertador Simón Bolívar. Fue el primer procurador general de la nación y, en calidad de tal, puso en ejecución la ley orgánica de la Procuraduría General. Su periodo solo duró un año ya que al cabo de ese lapso asumió como constituyente en calidad de diputado elegido por la provincia de Pamplona.</p> <p>Encargado del juzgamiento del procurador: el Senado actuaba en calidad de Corte de Justicia ante las faltas graves que cometiera el procurador en el desempeño de sus funciones. La Cámara de Representantes se encargaba de realizar la acusación en la misma materia y la Alta Corte de Justicia cuando fuera juzgado por delitos comunes.</p>

Etapa	Descripción	Escenario internacional	Entorno nacional	Concepción del Estado
<p>Desinstitucionalización. Oscuridad, confusión y desaparición 1832 a 1852.</p>	<p>La segunda oleada de revoluciones en Europa en 1848 mostraron un nuevo escenario industrial incipiente donde una serie de nacies pugnas sociales se revelaron en contra del absolutismo. El surgimiento de la clase obrera, el socialismo, el nacionalismo y la burquesía intentaron derrocar al orden vigente por medio de la revuelta social. Sin embargo, la fractura entre obreros y burgueses, las divisiones internas de los movimientos y el fuerte poder militar del adversario, nuevamente postergaron las esperanzas de cambio en el continente. En la Nueva Granada los esfuerzos por consolidar un territorio autónomo continuaron, el gobierno oficial logró vencer las rebeliones regionales ocurridas entre 1839-1842. Así mismo, en consonancia con Europa, se construyeron vías y rutas de comercio para las exportaciones y se estableció una política liberal marcada desde comienzos de la década de los 50. El librecambio, la descentralización y la autonomía en las provincias fueron algunos de los cambios realizados en el inicio del Olimpo Radical. De tal forma que, a pesar de que la desinstitucionalización del ministerio público ocurrió durante este periodo, la legislación en esta materia estuvo influenciada por los valores liberales, ciudadanos y de efectividad de la ley que nuevamente se expresaban en Europa.</p>	<p>Revolución industrial. Libre comercio en Gran Bretaña (1846). Revolución en Europa de 1848 (Primavera de las Naciones). Publicación Manifiesto Comunista (1848).</p>	<p>Estado de la Nueva Granada (1832-1840). Guerra de los Supremos (1849-1852). Nacimiento de los partidos liberal y conservador (1848-1849).</p>	<p>Las nociones de Estado planteadas en las Constituciones de 1832 y 1843 mantuvieron el modelo de un Estado centralista moderado, católico, con un gobierno unitario y con una división tripartita del poder se mantuvo en ambas cartas. No obstante, para finales de 1849 las tendencias políticas se inclinan hacia el liberalismo político y económico, por tanto, los cambios constitucionales se concentraron en el papel del ejecutivo frente al legislativo.</p>
<p>La restauración. Consolidación 1853 a 1863.</p>	<p>En esta etapa el método de elección del procurador se transformó siendo primero de elección popular y posteriormente por la Cámara de Representantes.</p>	<p>Crisis económica mundial (1857). Guerra Civil en Norteamérica (1861). Construcción del Canal del Suez (1859-1863)</p>	<p>Transformación del modelo colonialistas al capitalista. Guerra Civil de 1858.</p>	<p>La predominancia de gobiernos liberales afianzaron las garantías a las libertades ciudadanas en materia religiosa, política, profesional y económica. Así mismo, el acuerdo tácito entre conservadores y liberales apuntaron a la federalización de la nación.</p>

Publicaciones IEMP



Desarrollo constitucional	Desarrollo legislativo	Integrantes del ministerio público	Funciones de la Procuraduría	Origen del nombramiento del procurador	Procuradores
<p>Constitución de 1832.</p> <p>Constitución de 1843 (la monárquica).</p>	<p>Decreto 5 de 1843. Crea los fiscales de los tribunales de distrito.</p> <p>Ley 10 de mayo de 1834. Creó la figura de los fiscales de la Corte Suprema y de tribunales de distrito. En esta se determinó que en todas las causas criminales sería oída la voz fiscal cuando interesaran a la causa o hacienda pública o a la defensa de la jurisdicción civil. Así mismo, estableció que era un deber de los fiscales interponer su voz como actores en todos aquellos negocios en que se interesen el honor y la seguridad de la república.</p> <p>Ley mayo 15 de 1841. Estableció que tanto los fiscales de la Suprema Corte como los de tribunales de distrito eran agentes del poder ejecutivo, de libre nombramiento y remoción, con periodos de ejercicio de cuatro años. Para ceder al cargo se requería ser abogado, mayor de 30 años y en ejercicio del derecho.</p> <p>Decreto del 27 de septiembre de 1842. Ejercer vigilancia sobre los secretarios de tribunales de distrito y sobre los ministros jueces para que despacharan dentro de los términos legales establecidos.</p> <p>Decreto del 5 de agosto de 1843. Señalar irregularidades, faltas por negligencia, omisión, irregularidades o retardos a escribanos, tesoreros, síndicos y administradores.</p>	<p>Fiscales de la Suprema Corte.</p> <p>Fiscales de tribunales de distrito. Agentes fiscales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Como desaparece la figura, los fiscales intervienen en causas criminales y negocios de interés para la hacienda nacional. - Así mismo, los fiscales podían acusar por descuido en sus labores en detrimento de la justicia a ministros, jueces y magistrados. - A nivel de los tribunales de distrito también estaban encargados de señalar irregularidades, faltas por negligencia, omisión, irregularidades o retardos a escribanos, tesoreros, síndicos y administradores. 	<p>No aplica.</p>	<p>No aplica.</p> <p>Encargado del juzgamiento del procurador: no aplica.</p>
<p>Constitución de 1853.</p> <p>Constitución de 1858.</p>	<p>Ley 30 de mayo de 1855 (orgánica del ministerio público).</p> <p>Ley 29 de junio de 1858.</p>	<p>Procurador, fiscales de tribunales de distrito, agentes fiscales, personeros y procuradores parroquiales.</p>	<p>Según la Constitución de 1853:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensa de los intereses del Estado y de la Constitución. - Vigilancia sobre los jueces. - Dirección de la labor de los fiscales. - Presidir el Consejo de Gobierno. - Proponer reformas legales al Congreso. <p>La Constitución de 1858 definió:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Acusar a los altos funcionarios ante el Senado. - Vigilar a los funcionarios públicos. - Suspender actos legislativos de los Estados. - Defender los intereses de la nación. - Promover y vigilar la ejecución de las leyes, las disposiciones y sentencias judiciales. - Vigilar la conducta oficial de los empleados públicos. - Perseguir delitos y contravenciones que amenacen el orden social. 	<p>Constitución 1853: elección popular.</p> <p>Constitución 1858: Cámara de Representantes.</p>	<p>Florentino González (1855-1858), Bartolomé Calvo (1859-1861), Julio Arboleda Pombo (1861-1862) y Froilán Largacha (1862).</p>

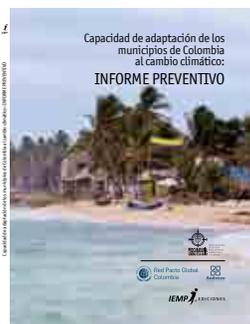
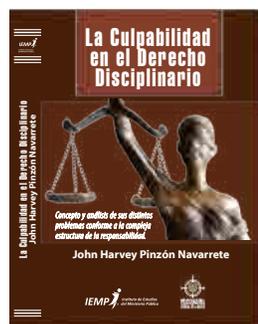
Etapa	Descripción	Escenario internacional	Entorno nacional	Concepción del Estado	Desarrollo constitucional
Formalización. Finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. (1863 a 1930)	Se dio continuidad a las funciones de defensa de los intereses del Estado, la vigilancia de funcionarios públicos, la dirección de la labor de los fiscales y la propuesta de reformas legales con referencia a la institución en el Congreso.	Crecimiento de Europa (1870-1914).	Época del radicalismo (1864-1878).	A lo largo del periodo la concepción del Estado sufrió drásticas transformaciones. En primer lugar, la Constitución de 1863 planteó la idea de un Estado liberal radical, organizado en un federalismo extremo, con fuertes recortes al poder del ejecutivo y con amplias garantías a los derechos civiles. No obstante, con el cambio constitucional de 1886, el modelo de Estado cambió sustancialmente. Se impuso un modelo centralista con rígido control del Gobierno nacional, los Estados federados pasaron a ser departamentos y se extendió el periodo presidencial a seis años. Por otro lado, se restringió el voto universal, nuevamente se estableció la pena de muerte y la Iglesia católica volvió a ser la encargada de la educación.	Constitución de 1886. Reforma constitucional 1910.
		Guerra de los Balcanes (1912-1913).	Época de la regeneración (1878-1898). Hegemonía conservadora (1900-1929).		
		Primera Guerra Mundial (1914-1918).	Guerra de los Mil Días (1899-1902). Separación de Panamá (1903)		
			Revolución Socialista (1917-1922).		
		Crisis económica de 1929.	Danza de los millones (1926-1928). Masacre de las bananeras (1928).		
República liberal. 1930 a 1946.	Se normativizó la independencia electoral de la institución al prohibirse la participación política en comités producto de la ideología del Gobierno.	Depresión mundial (1930).	Crisis económica (1930 a 1933 y 1943 a 1949).	Las reformas constitucionales realizadas en 1936 modificaron la concepción individualista y liberal del Estado. Hubo un cambio a un Estado intervencionista, activo, decisorio en asuntos económicos y sociales, donde el interés general se constituyó como el principio de la actuación pública y administrativa. Por consiguiente, la reforma de 1936 incluyó como responsabilidad del Estado la libertad de educación, la asistencia del Estado, la protección social y laboral de los ciudadanos, así como la concepción administrativa de los servicios públicos.	Reformas constitucionales de 1936 y 1945.
		New Deal en Estados Unidos (1932).			
		Guerra Civil Española (1936-1939).	Guerra con el Perú (1932).		
		Segunda Guerra Mundial (1939-1945).			
		Conferencia de Bretton Woods, nuevo orden para la economía mundial (1945).	Revolución en Marcha (1934-1938).		
Nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1945 y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).	Reforma Agraria (1936).				

Publicaciones IEMP



Desarrollo legislativo	Integrantes del ministerio público	Funciones de la Procuraduría	Origen del nombramiento del procurador	Procuradores
<p>Ley 61 de 1886 (integrantes del ministerio público).</p> <p>Leyes 147 y 149 de 1888 (regulación ministerio público).</p> <p>Leyes 72 y 105 de 1890 (regulación del ministerio público y su intervención en la jurisdicción del contencioso administrativo).</p> <p>Ley 130 de 1913 (en el título tercero sobre el ministerio público).</p> <p>Ley 103 de 1923 (nombramiento del procurador para un periodo de tres años).</p>	<p>Procurador, fiscales de tribunales de distrito, agentes fiscales, personeros y procuradores parroquiales.</p>	<p>Según la Constitución de 1863:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensa de los intereses del Estado y de la Constitución. - Vigilancia sobre los jueces. - Dirección de la labor de los fiscales. - Presidir el Consejo de Gobierno. - Proponer reformas legales al Congreso. <p>Según la Constitución de 1886:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Defensa de los intereses del Estado. - Promoción y vigilancia de la ejecución, de las leyes, las disposiciones y judiciales. - Dirección de la labor de los fiscales. - Vigilancia al desempeño de funciones de los empleados públicos. - Escuchar el concepto del procurador ante un caso de inexequibilidad (Acto Legislativo n.º 3). 	<p>Presidente de la república.</p>	<p>Juan Agustín Uricochea (1863-1865), presidente (e); Nicolás Rodríguez (1867 - agosto, octubre, diciembre); José Gutiérrez de Lara (1865-1869); Andrés Cerón (1870-1872), José Araújo (1872 - noviembre 6); Ramón Gómez (1871-1873-1874-1877); Manuel María Ramírez (1877), presidente (e); Clímaco Calderón (1882-1883), presidente (e); Fidolo González Limerón (1882 - octubre); Carmelo Arango (1884, 1888-1890, 1892-1894); Nicolás Enciso (1888 - enero); Carlos Albán (1889 - junio a octubre); José Vicente Concha (1894-1895), presidente; Gabriel Rosas (1890, 1896-1904); Gerardo Pulecio (1906-1908); Rodolfo Elías Romero (1909); Ricardo Ochoa González (1909-1917); Ramón Rodríguez Diago (1915-1916); Carlos Bravo (1923-1925); Miguel Abadía Méndez (1925-1926), presidente; Rafael Escallón (1926-1927), primer periodo; Enrique A. Becerra (1927-1928) y Juan de la Cruz Duarte (1928-1930).</p> <p>Encargado del juzgamiento del procurador. Desde 1863 a 1888 el juzgamiento por faltas en el desempeño del cargo estuvo a cargo del Senado con acusaciones realizadas por la Cámara de Representantes. La Ley 147 de 1888 estableció que dicho juzgamiento sería por parte de la Corte Suprema de Justicia con la condición de que no se impusiera penas de destitución del empleo o pérdida temporal o absoluta de los derechos políticos.</p>
<p>Ley 160 de 1930 (prohibición de participar en comités políticos).</p> <p>Ley 105 de 1931 (procurador vocero del ministerio público ante la Corte Suprema; Código Judicial).</p> <p>Ley 83 de 1936 (reorganización de la Procuraduría, creación de procuradurías delegadas en lo civil y en lo penal).</p>	<p>Procurador general de la nación, procuradores delegados, fiscales de tribunales, juzgados de circuito y personeros municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> _ Participar con voz y voto en los debates de la Cámara de Representantes. _ Intervenir en acciones de inexequibilidad constitucional. _ Función de vigilancia judicial. 	<p>Cámara de Representantes de la terna presentada por el presidente de la república (reforma constitucional de 1945).</p>	<p>Clodomiro Ramírez (1930-1933), Gerardo Martínez Pérez (1934-1935), Alberto Enrique Torres (1935-1936), Absolón Fernández de Soto (1936-1937), Hernán Copete Avendaño (1937-1938), José Ramón Lanao Tovar (1938-1942), Rafael Escallón (segundo periodo - 1942-1946).</p> <p>Encargado del juzgamiento del procurador: el procedimiento y los encargados del juzgamiento se mantuvieron similares, con respecto a la legislación previa.</p>

Publicaciones IEMP



Más de 700 funcionarios asistieron al Cuarto Encuentro Nacional del Ministerio Público

LUIS ALBERTO UJUETA CÁRDENAS
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

Personeros y personeras de por lo menos 400 municipios del país, además de alcaldes, servidores de la administración departamental y municipal y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, asistieron el 5 y 6 de mayo al encuentro académico realizado en el Paraninfo Santo Domingo de Guzmán, de la Universidad Santo Tomás, en Floridablanca, Santander.

Durante el desarrollo del Cuarto Encuentro Nacional del Ministerio Público, «Constructores de paz 2016», organizado por el IEMP, a través del Programa Nacional de Capacitación dirigido a personeros municipales, y la Federación Nacional de Personeros de Colombia (Fenalper), se entregó a los participantes la publicación *La gestión pública de los personeros municipales en el gobierno territorial, retos y recomendaciones para el posconflicto*, documento elaborado por el consultor Alfredo Manrique, carta fundamental de los personeros municipales en su actuar.



► «El IEMP, dentro de su plan estratégico "Innovación y virtualización 2013-2016", determinó como uno de los objetivos primordiales la realización del Cuarto Encuentro Nacional del Ministerio Público, "Constructores de Paz 2016", para difundir las políticas tanto de la Procuraduría General de la Nación como del Instituto y, en general, del ministerio público, en un eventual posconflicto».

En la Instalación participaron el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; el defensor del Pueblo (e), Alfonso Cajiao Cabrera; el gobernador de Santander, Didier Tavera; el alcalde de Floridablanca, Héctor Guillermo Mantilla; el presidente de Fenalper, Alfonso Campo Martínez; el secretario general de la Universidad Santo Tomás, Jorge Luis Gómez, y el director del IEMP, Christian José Mora Padilla.

Los participantes también fueron testigos de excepción del lanzamiento del curso virtual para personeros fruto

del convenio entre el IEMP y la Universidad de Medellín.

Así mismo, el evento permitió abordar temas trascendentales para el país como la protección del medio ambiente, los principios sustanciales del derecho disciplinario, las reformas al Código Disciplinario Único, los mínimos penales para máximos responsables en los eventuales acuerdos de paz, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el papel del personero, los derechos humanos en el ámbito local, y la relación de los personeros con las entidades territoriales, entre otros. ⓘ

Capacitación a personeros municipales

MANUEL GAMA AGUIRRE
PROCURADOR PROVINCIAL DE
FUSAGASUGÁ

Ante la puesta en marcha de la Ley 1551 de 2012, que estableció la elección de los personeros municipales mediante concurso público de méritos, procedimiento que culminó el pasado 29 de febrero de 2016, en la mayoría de municipios del país, y teniendo en cuenta que los nuevos personeros deben ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas en los entes territoriales, se llevó a cabo en las instalaciones de la Escuela Superior de Administración Pú-

blica (ESAP) de Fusagasugá, el pasado 13 de abril, la mesa de trabajo y capacitación denominada Procedimientos Ordinario y Verbal Disciplinario.

El propósito del encuentro fue acoger los procedimientos establecidos para el ejercicio de la función disciplinaria, establecidos en Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Único. A la convocatoria acudieron los personeros de Arbeláez, Cabrera, El Colegio, Fusagasugá, Granada, Pandi, Pasca, San Antonio del Tequendama, San Bernardo, Sibaté, Sylvania, Tibacuy, Soacha y Venecia, municipios que comprenden la

jurisdicción de la Procuraduría Provincial de Fusagasugá. ⓘ



► En la imagen el procurador provincial de Fusagasugá, Manuel Gama Aguirre, con los personeros municipales que comprenden la jurisdicción.

El derecho al olvido, una regulación pendiente en Colombia

WANDA DELGADO RODRÍGUEZ¹

DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA DEL IEMP

Entre 1990 y 1991 Tim Berners-Lee, con la ayuda del belga Robert Cailliau, realizaron pruebas para lo que sería la conexión más exitosa a internet, que hoy conocemos como World Wide Web o www;² a partir de allí se realizaron avances de conexiones y desarrollos web casi como si se tratara de la carrera espacial de los años 60.

Con la llegada del nuevo milenio, el internet empezó a llegar a los hogares de manera gradual hasta convertirse en un servicio público, casi esencial. Adicionalmente, los geeks —las personas amantes a la tecnología— crean las redes sociales en un intento de compartir o mantener contacto con las personas, introduciendo MySpace, Facebook, Twitter, entre otras; estas relaciones virtuales han permitido que las distancias se acorten, que el mundo se mantenga informado en el menor tiempo posible, e incluso han logrado convocar protestas, como ocurrió en Egipto en el 2011, que a pesar de los bloqueos del gobierno a internet lograron derrocar a Hosni Mubarak.

Desafortunadamente, como si se tratara de un equilibrio, también existe el lado oscuro del internet, es decir, el desarrollo de actividades ilegales que van desde comprar heroína, descargar videos abusivos de menores, hasta el robo de datos personales y suplantación. Precisamente, es en el umbral de la ilegalidad que el derecho debe entrar a regular, por su conexidad con el derecho de *habeas data*, dado que el uso de la información en la web puede llegar a afectar la intimidad del titular.

A partir de allí, surgen los siguientes cuestionamientos, a saber: ¿puede la potestad del Estado regular los contenidos de los

Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas



► «En primer lugar, el derecho al olvido es mucho más que un derecho subjetivo usado para borrar de internet información que afecte la intimidad, honor o imagen de una persona, este derecho se encuentra arraigado en la finalidad de la utilización del dato personal en cuestión, que en un momento fue legítimo, pero que ha dejado de cumplir su objetivo (...)».

buscadores de internet o ello restringiría la libertad de expresión? ¿Hasta dónde va la responsabilidad de los motores de búsqueda en el tratamiento de datos personales o el contenido de las páginas web? Y, por último, ¿es necesario que en Colombia se regule el derecho al olvido?

El derecho al olvido

La Agencia Española de Protección de Datos ha definido de manera práctica el derecho al olvido, el cual «hace referencia al derecho a impedir la difusión de información personal a través de internet cuando su publicación no cumple los requisitos de adecuación (...) [e] incluye el derecho a limitar la difusión universal e indiscriminada de datos personales en los buscadores generales cuando la información es obsoleta o ya no tiene relevancia ni interés público, aunque la publicación original sea legítima», sin embargo, este derecho es aún más complejo de lo que parece.

En primer lugar, el derecho al olvido es mucho más que un derecho subjetivo usado para borrar de internet información que afecte la intimidad, honor o imagen de una persona, este derecho se

encuentra arraigado en la finalidad de la utilización del dato personal en cuestión, que en un momento fue legítimo, pero que ha dejado de cumplir su objetivo y que, además, consiste en un dato cuya expiración exige que sea borrado (Zárata Rojas, 2013), traduciendo esto en el obvio conflicto entre la protección de un derecho individual y uno colectivo: el derecho a la libre expresión.

Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (UE) ha jugado un papel decisivo a la hora de fijar los parámetros que conforman el derecho a la protección de datos, mediante la sentencia del 13 de mayo de 2014, contra Google, pues el tribunal consideró que ese buscador —y todos— realizan labores de tratamiento de datos.

En el libelo de la sentencia, se declara que el ejercicio de los derechos de cancelación y oposición realizado frente a los buscadores, solo afecta a los resultados obtenidos en las consultas realizadas mediante el nombre de la persona y no implica que la página deba ser suprimida de los índices del buscador ni de la fuente original, solamente el enlace dejará de ser visible cuando la búsqueda se realice a través del nombre

¹ Abogada, especialista en derecho administrativo y en gerencia pública y control fiscal, magister en derecho administrativo.

² El World-Wide Web (W3) es un sistema de información global con una interfaz de apuntar y hacer clic fácil. Proporciona acceso a casi toda la información existente en Internet. (Berners-Lee, 1993)

de la persona que ejerció el derecho, pero, además, las fuentes permanecerán inalteradas y el resultado se seguirá mostrando cuando la exploración se realice por cualquier otra palabra o término distinto al nombre del afectado.

Adicionalmente, el tribunal europeo admite la posibilidad de que se puedan introducir limitaciones a su ejercicio siempre que estén determinadas por la ley, no vulneren el contenido esencial y respeten el principio de proporcionalidad haciendo referencia a la libertad de expresión; cabe recordar que este no es un derecho absoluto, sino que encuentra el límite en la protección a la intimidad, de hecho, la ponderación entre la libertad de expresión y el derecho a la protección de datos se debe hacer, esencialmente, desde el principio, los datos que se publiquen deben ser idóneos y pertinentes para la finalidad periodística, y no deben ser datos excesivos, para evitar que la libertad de expresión se ejerza de una manera desmesurada y exorbitante que no sirva para el debate político (Abril y Pizarro, 2014).

En la mencionada sentencia del Tribunal de Justicia de la UE se incluye la responsabilidad de los motores de búsqueda en el uso abierto de los datos, dado que estos recogen, procesan y conservan diferentes sitios web enlazados y que, por ello, perciben una ganancia. Señala, igualmente, que la información, si llega a lesionar los derechos de una persona, no puede ser motivación para no retirar los contenidos de la web.

Por tanto, concluye el tribunal que todas las personas tendrán derecho a solicitar al motor de búsqueda la eliminación de las referencias per-

sonales que puedan afectarles, aunque la información no haya sido eliminada por parte del editor de los contenidos, ni se haya solicitado su «desindexación», pero, además, tienen derecho a que se corrija o se actualice la información.

En este punto, es importante aclarar que los motores de búsqueda no pueden eliminar contenido directamente de los sitios web, pero sí pueden eliminar de la consulta los enlaces en los que aparece la información sensible y que afecta a la persona y, por tan-

to, el solicitar excluir los datos ante el buscador no supone la eliminación de los documentos, archivos o hemerotecas digitales de donde proviene la información, ya que estos se mantendrán inalterados salvo que se solicite expresamente al webmaster o al dominio retirar los contenidos.

En consecuencia de lo anterior, Google Inc. tiene actualmente un enlace especial³ al cual se remite la solicitud, mediante un formulario individual, para que la compañía pondere los derechos de protección de datos personales con el derecho del público a conocer y distribuir información. Los casos son evaluados individualmente y su solución también lo es.

³ Consultado en (2016, 29 de abril) <https://www.google.com/intl/es/policies/faq/>

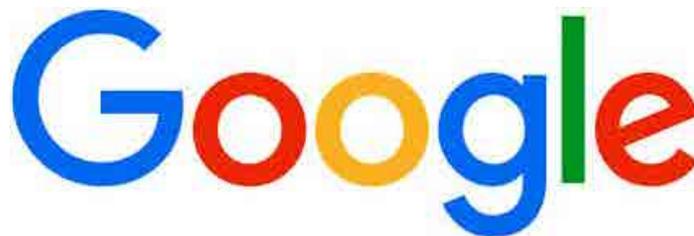
De la misma manera, hoy las redes sociales facilitan a los usuarios la posibilidad de definir los perfiles y la restricción de compartir datos en la red social o fuera de ella. En efecto, el usuario puede en cualquier momento, y sin necesidad de realizar petición alguna, cambiar la visibilidad del perfil, lo que se refleja prácticamente de manera automática en los buscadores, sea para aparecer o desaparecer. En este sentido, cabe señalar que las redes sociales ya disponen de un mecanismo para que los usuarios

definición moderna: «Es bien sabido que las sanciones o informaciones negativas acerca de una persona no tienen vocación de perennidad y, en consecuencia después de algún tiempo tales personas son titulares de un verdadero derecho al olvido». Posteriormente, varios pronunciamientos tibios referentes al derecho al olvido con relación a los antecedentes disciplinarios y crediticios de los ciudadanos se desarrollaron por la corte, estos son: C-1147 de 2001, C-1066 de 2002, T-713 de 2003, T-592 de 2003, T-040 de 2013, T-699 de 2014 y, la más reciente, T-277 de 2015 que tiene un valor importante para el tema objeto de análisis, el derecho al olvido.

En esta última, una ciudadana interpuso acción de tutela contra la Casa Editorial El Tiempo por considerar violados sus derechos fundamentales al buen nombre, la intimidad, el debido proceso, de petición y al trabajo. Dicha vulneración se derivó de la publicación de una nota periodística en la que se informaba sobre la supuesta participación en la comisión de un delito, del cual nunca fue declarada culpable; tal nota periodística fue indexada al contenido del motor de búsqueda Google.com.

Por su parte, la Ley Estatutaria 1581 de 2010 excluye, en principio, las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales, lo que restringe a los ciudadanos ante una posibilidad de reclamación por la función social que desarrollan los medios de comunicación, aunque estos no están exentos de realizar correcciones de noticias.

En la citada sentencia, estima la sala que si llegase a ordenar al motor de búsqueda Google.com que bloquee



► En sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, contra Google, «se incluye la responsabilidad de los motores de búsqueda en el uso abierto de los datos, dado que estos recogen, procesan y conservan diferentes sitios web enlazados y que, por ello, perciben una ganancia. Señala, igualmente, que la información, si llega a lesionar los derechos de una persona, no puede ser motivación para no retirar los contenidos de la web».

puedan ejercer el derecho al olvido con efectos dentro y fuera de la correspondiente red social, por tanto, también con efectos en los buscadores (Abril y Pizarro, 2014).

El caso colombiano

A partir de las Leyes de *Ha-beas Data* y de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en las cuales el legislador realizó un esfuerzo para enumerar definiciones y clasificaciones de los datos, el país ha logrado grandes progresos de regulación, sin embargo, la normativa no se pronunció sobre el derecho al olvido, ha sido la Corte Constitucional la que, vía revisión de tutela, en varias ocasiones ha intentado definir el tema.

La sentencia fundadora T-511 de 1994 se acerca a la

de los resultados la nota periodística, en contra de la ciudadana, del portal de internet del medio de comunicación, ello supondría implementar una modalidad de control previo contrario al principio de neutralidad de la red, por tanto, la vulneración del derecho fundamental no es imputable en este caso a Google porque no es responsable de producir la información, situación que explicaría que el derecho al olvido en Colombia no aplicaría, aunque existan los argumentos para constituirlo, la corte aún no profundiza en la importancia que esto atañería tal como lo ha reconocido la Agencia Española de Protección de Datos y el Tribunal de Justicia de la EU. Finalmente, la corte ordena rectificar la información de la nota e incluir que la petición es inocente.

Ante estas situaciones, existe la incipiente necesidad y la inminente regulación sobre el «derecho al olvido» en Colombia, pues tal como lo menciona la corte en la Sentencia T-277 de 2015, la información en internet «(...) al ser una red descentralizada, los mensajes y contenidos producidos se transmiten de manera tal que la censura o la revisión previa de contenidos por una autoridad central (...)» es difícil de controlar; sin embargo, el mundo se encuentra en mora de unir esfuerzos en la gobernanza del internet que, como bien lo ha definido la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, «(...) es el desarrollo y aplicación de principios, normas, reglas, procedimientos para la toma de decisiones y programas comunes por parte de Gobiernos, el sector privado y la sociedad

civil con el fin de dar forma a la evolución y uso de Internet».

Así las cosas, el mundo se ha transformado, y la forma de comunicación y transmisión de datos desde que Tim Berners-Lee realizó la primera conexión a internet. En Colombia, no obstante, existen vacíos normativos que incluso la jurisprudencia no ha logrado dilucidar y en los cuales se ha de tener como principio fundamental la dignidad humana, para la regulación del uso y tráfico de información en internet. **i**

Referencias bibliográficas

- Abril, Patricia S. y Pizarro, Eugenio. La intimidad europea frente a la privacidad americana. Una visión comparativa del derecho al olvido. [online] *Indret Revista para el Análisis del Derecho*. Barcelona, Enero 2014.

En: <http://www.indret.com/pdf/1031.pdf> [18 Abr. 2016].

- Agencia Española de Protección de Datos. http://www.agpd.es/portalwebAGPD/CanalDelCiudadano/derecho_olvido/index-ides-idphp.php [17 Abr. 2016]
- Berners-Lee, T. (1993). Software World-Wide Web Puesta En Dominio Público. [online] 1997. webhistory.org. En: <http://1997.webhistory.org/www.lists/www-talk.1993q2/0259.html> [17 Abr. 2016]
- Mesa Colombiana de Gobernanza de Internet. <http://www.gobernanzadeinternet.co/es/temas#gobernanza-de-internet>
- Zárate Rojas, S. (2013). La problemática entre el derecho al olvido y la libertad de prensa. *Derecom*, [online] 13, p.10. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4330379> [18 Abr. 2016].

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

IEMP 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 35 - 80
PBX 587 8250, ext. 11627 y 11671

Logos: IEP, NIIF, IEP, ONAC

www.procuraduria.gov.co/iemp



La Red de Formadores, una perspectiva desde el formador

ELIZABETH LEÓN CHAVES
COORDINADORA ACADÉMICA
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

A propósito del trabajo que realiza la Red de Formadores como estrategia que dinamiza los procesos de capacitación del IEMP, que ya se ha presentado en ejemplares anteriores de **INNOVA**, es interesante conocer lo que ha significado para los formadores hacer parte de esta estrategia, en esta oportunidad desde lo manifestado por dos de ellos: Sandra Yolanda Pereira¹ y Germán Alfonso Mantilla,² con sedes de trabajo en Bogotá y Girardot, respectivamente.

Alfonso Mantilla, como miembro de la red, afirma que este ha sido un ejercicio enriquecedor tanto para quienes hacen las veces de formadores, como para con quienes se comparten los conocimientos, toda vez que permite, como docente en el área del derecho disciplinario, enriquecer la formación de operadores jurídicos disciplinarios, en la construcción permanente de la autonomía de esta área como una rama del derecho sancionatorio administrativo en Colombia.

Por su parte, Sandra Yolanda Pereira agrega que es una experiencia que le deja muchas satisfacciones a nivel personal y profesional, ya que además de compartir los conocimientos los reafirma. Es una labor que engrandece el espíritu, por la retroalimentación que se obtiene en cada sesión, además la interacción con las regiones fortalece la práctica profesional, porque el actualizar a los compañeros en un saber la obliga, aún más, a estar a la vanguardia en los constantes cambios que se presentan en la materia.

En palabras de Mantilla:

(...) en la última década nuestro derecho disciplinario jurisprudencialmente ha tenido su mayor desarrollo, exigiendo a quienes nos desempeñamos en el campo disciplinario —y como formador en esa área— una mayor fundamentación intelectual frente a la evaluación de las conductas, calificación de las faltas y la dosimetría de las sanciones frente al grado de responsabilidad; máxime si nuestras decisiones afectan derechos a personas que cumplen funciones públicas, sin olvidar que nos encontramos dentro de un marco jurídico de un Estado social de derecho, cuyo núcleo esencial es el respeto a la dignidad lo que lo hace aún más garantista frente a derechos fundamentales como es, uno de ellos, el debido proceso.

(...) la evolución jurisprudencial y dogmática del derecho disciplinario en los últimos años, ha hecho que cada día sean más los tratadistas y profesionales del derecho que se dedican a su estudio y análisis haciéndolo más protagónico en su construcción dogmática.

Finalmente, es importante señalar cómo las capacitaciones que proporciona el IEMP fortalecen las competencias pedagógicas de los formadores; en los dos últimos años, en lo referido a comunicación, neurolingüística y educación-evaluación a través de talleres con expertos en el Modelo de Aprendizaje Organizacional (MAO), y como lo expresa Sandra Yolanda Pereira, las capacitaciones han sido importantes para la formación y manejo del público.

Sea la oportunidad para agradecer la participación de los funcionarios de la Red de Formadores, quienes con trabajo decidido en diferentes regiones del país se han convertido en multiplicadores de conocimiento y experiencia, y que desde su generosidad con el conocimiento y compromiso institucional van más allá de las funciones asignadas y aportan a la cualificación de los compañeros. **i**

¹ Abogada, especialista en derecho público y en contratación estatal.

² Abogado, especialista en gestión y planeación del desarrollo regional y urbano y en derecho disciplinario.

Ética y moralidad en la Administración Pública

GUSTAVO GÓMEZ PORRAS¹

Empecemos por señalar unos conceptos que se consideran básicos a saber:

Función pública. «Conjunto de personas naturales que trabajan en forma permanente al servicio de las ramas del poder público, de las entidades públicas de vigilancia y control, y de la organización electoral».

Empleo público. Conjunto de funciones, deberes y responsabilidades que para satisfacer necesidades permanentes de la Administración Pública son atendidos por una persona física. A esta persona se llama empleado público o funcionario.

Servidores públicos. Prescribe el artículo 123 de la Constitución de 1991 que «Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad (...)».

Mandatos constitucionales para servidores públicos

La carta política de Colombia, acogiendo la importancia que reviste el que los ciudadanos identifiquen a las personas que tienen a su cargo el cumplimiento de los fines del Estado, como servidores de la comunidad en general y de cada uno de ellos en particular, en los asuntos oficiales de su competencia, ha previsto como denominación genérica para estos el término servidores públicos, que da una idea exacta de lo que se espera de quienes ostentan tal investidura.

Para enfatizar aún más en la vocación de servicio a la comunidad que entraña la calidad de servidor público, y en las especiales condiciones de probidad, capacidad e imparcialidad que deben



Cortesía Carlos Andrés Castro Morales - Oficina de Prensa PGN

► «Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad (...)». Art. 123, Constitución Política de Colombia.

acompañarle, la Constitución Política (C.P.) consagró importantes principios en tal sentido, a saber:

- a. El precepto que indica que «Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; [y que] ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento». (Art. 123 C.P.).
- b. La exigencia de que todo empleo tenga detalladas sus funciones en ley o reglamento. (Art. 122 C.P.).
- c. La disposición de que todo servidor público preste juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben.
- d. La obligación de que los servidores públicos declaren bajo juramento el monto de sus bienes y rentas al «(...) tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo, o cuando autoridad competente se lo solicite (...)». (Art. 122 C.P.)
- e. El mandato que señala que «Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares». (Art. 2 C.P.).
- f. La norma señala que a los servidores públicos les cabe responsabilidad «(...)

por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones», además de la que les pueda corresponder por infringir la Constitución y la ley. (Art.6 C.P.).

La previsión señala, además, que «El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas», pero que «En el evento de ser condenado (...) a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo (...)», aquel deberá repetir contra este. (Art. 90 C.P.)

A nuestro juicio de estas normas se derivan tres especies de responsabilidad para los servidores públicos: la penal, administrativa-disciplinaria y la civil o patrimonial.

Existe además la responsabilidad política cuando ese servidor público, por ocupar una alta jerarquía, tiene especiales facultades de gobierno y no simplemente de administración; es el caso del presidente de la república, o quien haga sus veces, responsable de actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

- g. Finalmente, el artículo 124 de la Constitución establece que «La Ley determinará la responsabilidad de los servidores

¹ Doctor en derecho, especializado en derecho penal y ciencias penitenciarias, maestría en derecho penal y criminología, ejercicio en la docencia en la Policía Nacional, universidades Externado de Colombia, Colegio Mayor del Rosario, Católica, Militar Nueva Granada, Gran Colombia, Cooperativa y Colegio Mayor de Cundinamarca.

públicos y la manera de hacerla efectiva».

Normas constitucionales moralizadoras

Entre los aspectos que han sido regulados de manera más detallada, estricta y rigurosa en la carta política se destaca, sin duda alguna, el que se refiere al régimen de prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos. Esto no podría ser de otra manera si se tiene en cuenta que el fenómeno de la corrupción en nuestro país ha adquirido considerables proporciones, y frente a ello el clamor ciudadano se ha hecho sentir en tal forma que las decisiones adoptadas al respecto por la Asamblea Nacional Constituyente se encuentran plenamente legitimadas al contar con el apoyo de la comunidad.

Algunas de las disposiciones constitucionales que apuntan a moralizar nuestras prácticas políticas y administrativas, merecen especial mención:

- a. La prohibición a todas las ramas u órganos del poder público de decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- b. El severo régimen de inhabilidades e incompatibilidades.
- c. Todas estas normas apuntan a garantizar la probidad de los servidores públicos y a lograr que desarrollen las funciones teniendo siempre presente el interés de la comunidad, y haciendo caso omiso de situaciones de privilegio que pueden favorecer indebidamente sus intereses personales.
- d. La prohibición del nepotismo, según la cual los servidores públicos no podrán

nombrar como empleados a personas que posean parentesco, hasta el cuarto grado civil, o con quienes estén ligados por matrimonio o unión permanente, ni designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación.

- e. La prohibición de acumular mandatos, según la cual nadie puede ser elegido para más de una corporación o cargo público, si los respectivos periodos coinciden con el tiempo, así sea parcialmente.
- f. La prohibición de participación de los miembros de las corporaciones públicas en las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas en todos los niveles.
- g. Las disposiciones que buscan evitar que la identidad política de los ciudadanos y las actividades partidistas generen privilegios indebidos, entre los cuales son de destacar las referentes a la prohibición de que la filiación política de los miembros sirva para determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción; la prohibición para los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas de ejercer jurisdicción, autoridad civil o política.

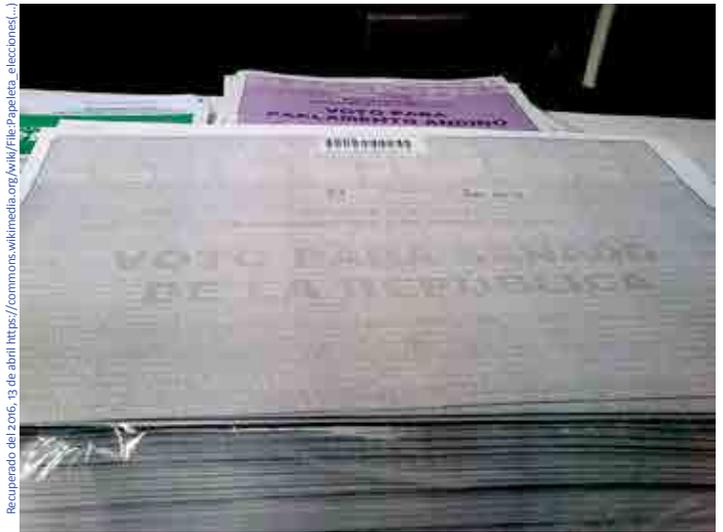
Mandatos constitucionales y legales de control

Con el objetivo de garantizar a todos los habitantes de Colombia el cumplimiento de uno de los máximos postulados del Estado social de derecho, el que sus ciudadanos y la comunidad en general puedan verificar fácilmente y sin temor alguno la concordancia de la conducta de los servidores públicos con los deberes, obligaciones

y prohibiciones que a estos les impone la Constitución, la ley y los intereses generales, la carta política ha establecido una amplia gama de mecanismos de control que cubren todos los aspectos de la actuación de los mismos y que, debidamente ejercitados, conducirán a que las personas que tienen a su cargo funciones públicas las

mecanismos de control por vía judicial como las acciones de tutela, de cumplimiento, de nulidad y por inconstitucionalidad. (Art. 241 C.P.)

b. Control interno. Se prescribe al respecto que la Administración Pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que ejercerá en los términos que señale la ley y que



► «Para garantizar una efectiva vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, se dispone expresamente que tal control [disciplinario] cubra la totalidad de los servidores públicos, inclusive los de elección popular (...)».

desarrollen cabalmente, en aras del bien común, abandonando cualquier propósito de aprovecharse indebidamente de su investidura.

Para que se comprenda aún más el alcance de los nuevos mandatos constitucionales en materia de control, al igual que su importancia para enfrentar la inmoralidad en la Administración Pública, a continuación se relacionan:

- a. Control judicial. En virtud del mismo, cualquier ciudadano puede denunciar ante la autoridad judicial correspondiente a los servidores públicos cuya conducta considere ilícita y exigir la reparación de los daños causados. Cabe resaltar que en relación con los actos emanados de los servidores públicos, la C.P. previó eficaces

las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos para el efecto. Este tipo de control conduce a efectivizar los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa, sin que se diluya, como sucedía anteriormente, la responsabilidad que sobre su ejercicio le corresponde a los jefes de las diferentes entidades públicas.

Precisamente para su desarrollo se expidió la Ley 83 de 1993, que contiene normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, cuya obligación de diseñar métodos y procedimientos de control es consecuencia lógica e inclu-

dible de que el ejercido por la Contraloría General de la República sea ahora posterior y selectivo

c. Control fiscal. Se dispone en esa materia que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

Se prescribe también que dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva, con lo cual se suprimen los controles previo y perceptivo que venían ejerciendo las contralorías y que conducía a una coadministración que desvirtuaba la naturaleza de tales organismos de vigilancia, a la par que generaba, en no pocas ocasiones, inmoralidad. En el desarrollo del artículo 267 de la C.P. se han dictado las siguientes normas:- Ley 42 de 1993 sobre organización del sistema de control fiscal, financiero y de los organismos que lo ejercen.

- Ley 106 de 1993 sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, estructura orgánica, organización y funcionamiento de la auditoría externa, fondo de bienestar social, sistema de personal y desarrollo de la carrera administrativa especial.

d. Control disciplinario. Para garantizar una efectiva

vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, se dispone expresamente que tal control cubra la totalidad de los servidores públicos, inclusive los de elección popular, con lo cual se llena el vacío que existía al respecto en el régimen anterior.

Con el objeto de que no se diluya la responsabilidad sobre el ejercicio de la función disciplinaria, se prescribe además que el procurador general de la nación, como supremo director del ministerio público, ejercerá la vigilancia superior y el poder disciplinario de manera preferente respecto de quienes desempeñan funciones públicas, con lo cual no quedan aquellos excluidos de su función.

Sin duda alguna, estos mandatos, debidamente desarrollados por la ley y unidos a los que se refieren al control interno, ayudarán a lograr que los servidores públicos adecuen su conducta a los intereses de la comunidad y observen rigurosamente el cumplimiento de los deberes, obligaciones y prohibiciones que les impone la Constitución y la ley, so pena de hacerse acreedores a la sanción que de acuerdo con la infracción les corresponda. En tal virtud se expidió la Ley 734 de 2002 o Código Disciplinario Unico (CDU).

e. Control político. Con el fin de garantizar el adecuado

y correcto funcionamiento de la Administración Pública, y propiciar que las políticas gubernamentales sirvan a los intereses de la comunidad y mantener, al mismo tiempo, un sano equilibrio entre las diferentes ramas del poder público, que sirva para prevenir el ejercicio negligente o arbitrario de la autoridad administrativa, se rediseñó en la Constitución el control político. De esta manera se dotó a la rama legislativa de instrumentos eficaces para ejercerlo, al establecer, además, las potestades reconocidas al Congreso de la República para solicitar informes al Gobierno, y citar y requerir a los ministros, con la posibilidad de proponer moción de censura, respecto de los asuntos relacionados con funciones propias de su cargo. (Art. 114 C.P.)

f. Control social. Aunque es una consecuencia lógica del postulado de democracia participativa acogido por la carta política, esta dispuso de manera expresa que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se ejerza en los diferentes niveles administrativos y sus resultados.

Estableció también la Constitución eficaces instrumentos de participación ciudadana como lo son el plebiscito, el *referéndum*, la consulta popular, el cabildo abierto, el

voto programático y la revocatoria del mandato, los cuales contribuirán fehacientemente a que las autoridades estatales de todos los niveles sean conscientes de que su misión es la de servir a la comunidad.

La inmoralidad administrativa y sus nefastas consecuencias

El problema de la inmoralidad administrativa es tan de vastas y perniciosas consecuencias, que se ha abierto una verdadera cruzada en el mundo entero por el abuso del poder público a favor de los intereses privados; es cada vez más creciente el número de países en los cuales los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y los líderes políticos piden reformas con el fin de que los servidores públicos se vuelvan más responsables y los procesos de decisión sean más transparentes.

¿Por qué programas contra la inmoralidad administrativa y la corrupción?

1. La corrupción es la causa de que grandes cantidades de dinero sean mal utilizados por los responsables públicos en decenas de países. Fondos destinados a nuevas escuelas,

Recuperado de 2016, 13 de abril https://pixabay.com/...



► «Control social. Aunque es una consecuencia lógica del postulado de democracia participativa acogido por la carta política, esta dispuso de manera expresa que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se ejerza en los diferentes niveles administrativos y sus resultados».

hospitales e instituciones a favor de los más necesitados son a menudo canalizados hacia proyectos de escaso valor social, por funcionarios públicos sobornados por los contratistas comerciales.

2. La corrupción es también enemiga del progreso. Los líderes corruptos se aferran al poder, se oponen a la apertura política, atacan las libertades individuales y violan los derechos humanos.

3. La corrupción destruye el beneficio en potencia del libre juego de las fuerzas del mercado. Los hombres de negocios honrados fracasan, las regalías de un sistema económico sano se han pervertido y al acostumbrarse a pagar sobornos las empresas se corrompen.

4. La corrupción es un fenómeno opuesto al interés público y al bienestar común que viola el ordenamiento jurídico, y atenta contra los valores fundamentales de toda sociedad, acentúa las desigualdades sociales y debilita los esfuerzos gubernamentales dirigidos a corregirlas.

5. Desde el punto de vista político, la corrupción deslegitima las instituciones públicas y alimenta la lucha violenta de los grupos que buscan su derrocamiento.

6. La inestabilidad y la pérdida de confianza, credibilidad y respeto en el sistema político son inevitables consecuencias de la corrupción, cuando ella alcanza niveles importantes de penetración social.

7. A la sombra de la corrupción se esconde el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento de los derechos y garantías sociales dando paso al aprovechamiento ilegítimo por parte de algunos individuos o grupos específicos.

Cortés Gary Hernández, banco de imágenes adquirido



► «Es indudable que la corrupción se traduce en desperdicio de capitales que se desvían hacia otros fines y no se invierten en actividades productivas que incidan en el desarrollo de las naciones. Como resultado de ella, recursos estatales son asignados no para responder a las necesidades reales de la comunidad, sino para atender intereses particulares».

8. Es indudable que la corrupción se traduce en desperdicio de capitales que se desvían hacia otros fines y no se invierten en actividades productivas que incidan en el desarrollo de las naciones. Como resultado de ella, recursos estatales son asignados no para responder a las necesidades reales de la comunidad, sino para atender intereses particulares.

9. La corrupción también reduce la eficiencia de la Administración, que se ve afectada por un notable desestímulo al trabajo honesto y obstaculiza la prestación de los servicios públicos, a la vez que eleva sus costos.

10. Los actos corruptos elevan el gasto público y reducen los ingresos de los Estados generando, inclusive, aumentos considerables de déficit fiscal, con efectos colaterales como el aumento de la inflación y otras distorsiones económicas.

La inmoralidad no es un fenómeno exclusivo de los países en vía de desarrollo, sino que también se presenta en las naciones industrializadas. Este flagelo y los comportamientos ilícitos en el sector público son problemas que no conocen fronteras ni lími-

tes de ninguna especie, amenazan por igual a todas las democracias modernas.

La corrupción es un fenómeno global. Es algo corriente en gran número de países industrializados, cuya riqueza y tradiciones políticas limitan, no obstante, los daños sociales y humanitarios masivos que la corrupción puede ocasionar. La corrupción se halla, igualmente, muy difundida siendo el origen de grandes penurias en los países en vía de desarrollo, así como en los países de la Europa del Este y el Asia Central que tuvieron sistemas políticos centralistas. No existe ningún país, ya sea rico o pobre, que esté totalmente libre del problema.

Responsabilidades de los funcionarios públicos

El servidor público es, sin duda, el funcionario que más responsabilidades tiene por su gestión, debido a que administra y custodia los bienes y recursos de toda una comunidad, es la representación del Estado mismo, por ello, se le exige un comportamiento excelente, sin manto de duda y totalmente encaminado a la satisfacción de las necesidades.

El servidor público se encuentra sujeto básicamente a cuatro responsabilidades — habiendo más— cuyas sanciones son severas, con unos procedimientos rigurosos, al igual que garantistas para el investigado. La manera de realizar en forma óptima la gestión pública es conociendo las posibles consecuencias de sus actos.

La responsabilidad disciplinaria

Por falta disciplinaria se entiende toda aquella conducta activa o pasiva que transgrede o viola una norma jurídica, en este caso de carácter disciplinario, que pone en peligro la buena marcha de la Administración Pública, por ello es objeto de sanción.

El artículo 23 del actual régimen disciplinario señala:

Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, ex limitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación de régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.

Para que una conducta activa o pasiva, de acción u omisión, constituya falta disciplinaria, se requiere que cumpla con las condiciones de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad, ya que la causalidad por sí sola no basta para la imputación del resultado.

Y es que la acción, la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad son la estructura del hecho disciplinario, en forma tan completa que representa no la simple suma de dichos elementos sino una unidad. Faltando cualquiera de los cuatro factores, la conducta no es disciplinable o no se integra o pierde carácter de ilícita ante el derecho.

a. Tipicidad. Es la descripción de la conducta y de la manera precisa y totalmente clara de las condiciones o características necesarias para que esta se dé, es decir, para que la conducta se realice. Por ello se afirma que la tipicidad tiene entre sus funciones la de servir de fundamento a la ilicitud, porque mientras el legislador no describa una conducta como típica no es posible predicar de ella una categoría ilegal, igualmente constituye una garantía jurídico política y social de la propia libertad y, por último, sistematiza la parte general y especial del derecho disciplinario.

b. Antijuridicidad. Es la contradicción entre el acto del individuo y la norma legal. Para algunos doctrinantes es un juicio negativo de valor que el juez emite sobre una conducta típica en la medida en que ella lesiona o ponga en peligro, sin derecho alguno, el interés jurídicamente tutelado a través del tipo disciplinario.

La antijuridicidad es la esencia de la falta, no puede haber falta si la conducta no contraría el derecho o la norma.

c. Culpabilidad. Esta ha sido definida como la actitud consciente de la voluntad que da lugar a un juicio de reproche en cuanto el agente actúa en forma antijurídica, pudiendo y debiendo actuar diferente.

Esa voluntad consiste en llevar al sujeto a omitir el deber

de actuar conforme a derecho y, por lo mismo, a comportarse antijurídicamente pudiendo hacerlo de una manera adecuada a las normas jurídicas; por esa razón su conducta es reprochable. Cuando dicha actitud se orienta hacia un fin típicamente antijurídico surge el fenómeno del dolo; cuando, en cambio, se encamina hacia una finalidad ilegal pero indiferente, o cuando persigue una meta lícita pero en el desarrollo de los medios jurídicamente naturales viola el deber de cuidado que le era exigible, surge la figura de la culpa. Es por lo anterior que nuestra legislación deja expreso que en ningún momento opera la responsabilidad objetiva, o sea aquella donde no importa el interés, la voluntad, el querer de la persona, donde se sanciona por el resultado material producido aunque no pudiese ser referido o tuviese relación de causalidad entre el hecho y el daño, donde el elemento de la culpabilidad no tendría lugar. Por eso en nuestra legislación no opera este tipo de responsabilidad.

Clases de falta

Las faltas disciplinarias son de tres tipos:

a. Gravísima, que puede ser dolosa o culposa; la culposa puede ser culpa grave o culpa gravísima.

b. Grave, que puede ser dolosa o culposa.

c. Leve, que puede ser dolosa o culposa.

Estas faltas se clasifican según el grado de culpabilidad del agente. Es necesario tener presente que la ley señala que habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria

por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento.

Etapas y tiempos del proceso

Indagación preliminar	6 meses como máximo y para otras faltas 12 meses
Investigación disciplinaria	9 meses y para otras faltas hasta 16 meses
Evaluación disciplinaria	15 días
Auto de cargos	
Descargos	10 días
Pruebas	90 días
Alegatos de conclusión	10 días
Fallo	20 días
Segunda instancia	90 días como máximo

La responsabilidad penal

Los delitos contra la Administración Pública pretenden proteger el ejercicio debido y legal de las funciones que realizan los diferentes órganos del Estado; funciones dirigidas al progreso, bienestar y desenvolvimiento de la sociedad.

Es claro que cuando se habla de «Administración Pública» se refiere a la actividad estatal en general, y dicho concepto no es sinónimo de «rama administrativa» ya que

todos los tipos legales que aquí se consagran se refieren a cualquier rama u órgano del poder público.

La consagración de este título viene desde tiempo atrás. En principio se llamó «Delitos contra la hacienda pública» que se refería a la actividad estatal en general. En el Estatuto de 1890, para el proyecto de código en 1924, se pensó en llamarlo «Delitos contra la cosa pública» lo cual fue duramente criticado por ser una expresión demasiado vaga y general. Luego se denominó tal como lo conocemos actualmente, es decir, «Delitos contra la Administración Pública».

Existen varias clasificaciones realizadas por la doctrina. Considero que la más sencilla y la que ofrece mayor claridad sobre el contenido de algunos tipos penales es la que hace relación al aspecto de la administración sobre la cual recae la conducta punible. De acuerdo a esto, los delitos contra la Administración Pública del Código de Procedimiento Penal se clasifican así:

a. Sobre los bienes.

- Peculado por apropiación (Art. 397).
- Peculado por uso (Art. 398).
- Peculado por aplicación oficial diferente (Art. 399).



► «Los delitos contra la Administración Pública pretenden proteger el ejercicio debido y legal de las funciones que realizan los diferentes órganos del Estado; funciones dirigidas al progreso, bienestar y desenvolvimiento de la sociedad.»

- Peculado culposo (Art. 400).
- Omisión del agente retenedor o recaudador (Art. 402).
- Destino de recursos del tesoro para el estímulo o beneficio indebido de explotadores y comerciantes de metales preciosos (Art. 403).

b. Sobre la función pública.

- La concusión (Art. 404).
- El cohecho propio e impropio (Art. 405 y 406).
- La celebración indebida de contratos (Art. 408 a 410).
- El enriquecimiento ilícito (Art. 412).
- El abuso de autoridad (Art. 416 a 424).
- El tráfico de influencias (Art. 411).
- Abuso de función pública (Art. 428).

c. Sobre el servidor público.

- Violencia contra el servidor público (Art. 429).
- Perturbación de actos oficiales (Art. 430).

Además, el código consagra de manera especial en este título delitos que pueden ser cometidos por particulares contra la Administración Pública, a saber:

- Cohecho por dar u ofrecer (Art. 407).
- Usurpación de funciones públicas (Art. 425).
- Simulación de investidura o cargo (Art. 426)
- Abuso de función pública (Art. 428).
- Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública (Art. 431).
- Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (Art. 432).
- Soborno transnacional (Art. 433).

El sujeto activo

Los delitos contra la Administración Pública son conocidos en el mundo jurídico como un ejemplo de la categoría de delitos especiales en razón de que,

en principio, solo pueden ser cometidos por quienes tenga la calidad de servidores públicos definidos por el código penal así:

Artículo 20. Servidores públicos. Para todos los efectos de la ley penal, son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Para los mismos efectos se consideran servidores públicos los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Política.

Es importante anotar que las penas de estos delitos fueron

incrementadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 que señaló:

Las penas previstas en los tipos penales contenidos en la Parte Especial del Código Penal se aumentarán en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo. En todo caso, la aplicación de esta regla general de incremento, deberá respetar el tope máximo de la pena privativa de la libertad para los tipos penales de acuerdo con lo establecido en el artículo 2° de la presente ley (...), [y agrega en el artículo 15:] (...) La presente ley rige a partir del 1° de enero de 2005.

Peculado

Es la incorrecta administración de los bienes que le han sido confiados al servidor público, en razón de sus funciones, afectando de manera negativa el buen funcionamiento de la administración. Viene del latín *peculatus publicus* que significa el hurto de cosas muebles pertenecientes al Estado.

Cuadro resumen del cohecho

Elemento \ Delito	Cohecho propio	Cohecho impropio	Cohecho aparente	Cohecho por dar u ofrecer
Sujeto activo	Servidor público.	Servidor público.	Servidor público.	Cualquier persona.
Sujeto pasivo	El Estado, el particular y la comunidad.	El Estado.	El Estado, el particular y la comunidad.	El Estado, el particular y la comunidad.
El objeto	El «acto» que se omite, retarda o se ejecuta contrario a los deberes oficiales.	El «acto» que se debe ejecutar.	El «asunto» que está bajo conocimiento.	El «acto» o el «asunto».
La conducta	- Recibir o aceptar promesa. - Retardar, omitir o ejecutar acto contrario.	- Aceptar y ejecutar un acto.	Recibir.	Dar u ofrecer.
Características	- No tentativa. - Es un acto futuro. - El acto es ilegal.	- No tentativa. - Es un acto futuro. - El acto es legal.	- No tentativa. - No hay acuerdo previo.	- No tentativa. - Sujeto activo indeterminado. - Es un delito autónomo.

Cuadro resumen de la celebración indebida de contratos

Elemento \ Delito	Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades	Interés indebido en la celebración de contratos	Contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales
Sujeto activo	- Servidor público. - Contratista, interventor consultor y asesor.	- Servidor público. - Contratista, interventor consultor y asesor.	- Servidor público. - Contratista, interventor consultor y asesor.

Elemento \ Delito	Violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades	Interés indebido en la celebración de contratos	Contrato sin el cumplimiento de los requisitos legales
Sujeto pasivo	El Estado.	- El Estado. - El particular interesado en contratar	- El Estado. - El particular interesado en contratar
El objeto	El contrato.	El contrato u operación.	El contrato.
La conducta	«Intervenir» violando el régimen de inhabilidades e incompatibilidades legales y constitucionales.	«Interesarse» ilícitamente.	Tramitar, celebrar o liquidar sin el cumplimiento de los requisitos legales.
Características	- Es un tipo penal en blanco. - No admite tentativa.	- No admite tentativa. - Se trata de comprobar un hecho subjetivo. El «interés».	- No admite tentativa. - Puede concurrir con otros delitos como concusión, cohecho o prevaricato.

Cuadro resumen del tráfico de influencias

Elemento \ Delito	Tráfico de influencias
Sujeto activo	Servidor público.
Sujeto pasivo	- El Estado. - El servidor público ante quien se utilizan las influencias.
El objeto	El «asunto» que conoce o va conocer el servidor público.
La conducta	«Utilizar» influencias indebidas.
Características	- No admite tentativa. - Admite el concurso con otros hechos punibles.

Cuadro resumen del enriquecimiento ilícito

Elemento \ Delito	Enriquecimiento ilícito
Sujeto activo	- El servidor público. - O el particular que lleve máximo dos años desvinculado de la Administración Pública.
Sujeto pasivo	El Estado.
El objeto	El patrimonio que se incrementó injustificadamente.
La conducta	«Obtener» incremento injustificado del patrimonio.
Características	- Es un tipo subsidiario. - No admite tentativa. - El sujeto activo es calificado, no puede ser tampoco cualquier particular.

Cuadro resumen del prevaricato

Elemento \ Delito	Prevaricato por acción	Prevaricato por omisión
Sujeto activo	Servidor público.	Servidor público.
Sujeto pasivo	El Estado.	El Estado.
El objeto	El acto: resolución, dictamen o concepto.	El acto.
La conducta	Proferir contrario a la ley.	Omitir, redactar, rehusar y denegar.
Características	- La conducta tiene que ser dolosa. - Admite la modalidad de tentativa. - Es posible que concorra con otros delitos. - No importa el interés del servidor público en este tipo penal, no se exige interés ilícito.	- La conducta tiene que ser dolosa. - No admite la tentativa. - Es posible que concorra con otros delitos. - No se exige que el servidor público tenga un interés ilícito.

Cuadro comparativo delitos del Código de Procedimiento Penal

Delito Elemento	Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto	Abuso de autoridad por omisión de denuncia	Revelación de secreto	Utilización asunto sometido a reserva	Utilización indebida de información privilegiada	Asesoramiento y otras actuaciones ilegales	Intervención en política	Empleo ilegal de la fuerza pública
Sujeto activo	Servidor público.	Servidor público.	Servidor público.	Servidor público.	Servidor público que sea directivo o miembro de junta u órgano de administración.	Servidor público.	Servidor público de la rama judicial, electoral o de control. O que ejerza jurisdicción, autoridad o mando.	Servidor público.
Sujeto pasivo	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.
El objeto	El acto arbitrario e injusto.	La denuncia.	El documento o la noticia.	- Descubrimiento científico. - Información o dato.	Información privilegiada.	- La asesoría. - La gestión. - La actuación.	- Comités, juntas o directorios políticos. - O el poder del servidor público.	La fuerza pública.
La conducta	Cometer.	No dar cuenta, no informar.	Dar a conocer indebidamente.	Utilizar.	Hacer uso indebido.	Representar, litigar, gestionar, asesorar.	Formar parte o utilizar.	Obtener concurso o emplear.
Características	- Es un tipo penal subsidiario. - Admite la tentativa. - No puede concurrir con otros delitos.	- Tipo penal de omisión. - No admite la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	- Es un tipo penal de peligro y de resultado. - Puede admitir la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	- Es un tipo penal subsidiario. - Admite la tentativa. - No puede concurrir con otros delitos.	- En un tipo penal en blanco. - Según la conducta que realice admite la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	- Tipo penal en blanco. - Según la conducta admite la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	- El sujeto activo es doblemente clasificado. - Según la conducta puede admitir la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	- Es un tipo penal subsidiario. - No admite concurso. - Aunque es un tipo de peligro puede darse la tentativa.

La responsabilidad patrimonial

La Ley 678 de 2001 reglamentó el artículo 90 de la Constitución Política, el cual establece la responsabilidad del Estado por los daños que sus agentes causen a los particulares y consagra el deber para las entidades de iniciar una acción contra dichos agentes, cuando hayan obrado con dolo o culpa grave.

Con esta acción se busca que el servidor o ex servidor público le devuelva al Estado lo que tuvo que pagar por su indebida gestión. Pero, además, establece otro tipo de consecuencias, más gravosas para dicho funcionario, como es la destitución del cargo que se encuentre ocupando en el momento en que sea considerado culpable por el pago no debido que hizo el

Estado y la inhabilidad se extiende hasta por un término de cinco años.

La acción de repetición es de carácter patrimonial, que se deberá ejercer en contra del servidor público o el particular investido de función pública o contra el ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento

indemnizatorio por parte del Estado proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto (Art. 2.º).

Sujetos

Sujeto activo. El representante legal, en un plazo no superior a los seis meses siguientes al pago total efectuado por la entidad pública, deberá ejer-

	Omisión de apoyo	Usurpación de funciones públicas	Simulación de investidura o cargo	Abuso de función pública	Violencia contra el servidor público	Perturbación de actos oficiales	Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de la función pública	Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de la función pública	Soborno transnacional	Asociación para la comisión de un delito contra la Administración Pública
	El agente de la fuerza pública.	Particular.	Indeterminado.	Servidor público.	Indeterminado «el qué».	Indeterminado «el qué».	Ex servidor público con un año de desvinculación.	Ex servidor público con un año de desvinculación.	- El nacional con empresa en Colombia. - El residente habitual con empresa en Colombia.	Servidor público.
	El Estado.	El Estado.	El Estado.	El Estado.	- Inmediato: el servidor público. - Mediato: el Estado.	- Inmediato: el servidor público. - Mediato: el Estado.	El Estado colombiano.	El Estado colombiano.	- Inmediato: el otro Estado. - Mediato: el Estado colombiano.	El Estado colombiano.
	El apoyo.	La función pública.	- Investidura o cargo. - Fuerza pública.	La función pública.	El servidor público.	La autoridad pública.	Información.	Influencias.	Cualquier acto relacionado con transacción económica o comercial.	Delito contra Administración Pública.
	Rehusar o demorar indebidamente.	Ejercer fuerza pública sin autorización legal.	Simular o fingir cargo o fuerza pública.	Realizar la función pública que legalmente no le corresponde.	- Ejercer violencia. - Obligarlo a ejecutar un acto contrario a sus funciones o un acto propio de sus funciones.	- Utilizar engaño. - Impedir, perturbar o pretender influir.	Utilizar.	Utilizar.	Ofrecer.	Asociarse.
	- Es un tipo penal de carácter omisivo. - No admite la tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	No admite la tentativa, es un delito de mera conducta.	- No admite la tentativa. - Puede concurrir con otros hechos punibles.	- Admite la tentativa. - Puede concurrir con otros hechos punibles.	- Es un tipo penal en blanco. - Es un delito de peligro. - No admite la tentativa. - Puede concurrir con otros hechos punibles.	- Es un delito de peligro. - No admite la tentativa. - Puede concurrir con otro hecho punible.	- Tipo de peligro. - Admite alternativa. - Tipo principal. - Puede concurrir con otros delitos.	- Tipo de peligro. - Admite tentativa. - Puede concurrir.	- Tipo de peligro. - No admite tentativa. - Puede concurrir con otros delitos.	Tipo penal en blanco, es de peligro y no admite tentativa.

citar la acción de repetición directamente. En caso contrario podrá hacerlo el ministerio público o el Ministerio de Justicia y del Derecho, si la entidad es del orden nacional.

Cualquier persona podrá requerir a las entidades legitimadas para que instauren la acción de repetición.

Si el representante legal de la entidad directamente con el pago no instaura la acción es-

tará incurso en una causal de destitución (Art. 8°).

Sujeto pasivo. Esta ley puede ser aplicada al servidor público, ex servidor público, particular investido de función pública, contratista, consultor, interventor o asesor y funcionarios de la rama judicial y de la justicia penal militar.

Frente al hecho de que se pueda ejercer contra un ex empleado público la Corte ha dicho:

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución, “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

“En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta

dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.

Esta disposición consagra en su primer inciso el postulado de la responsabilidad patrimonial del Estado cuando sus agentes en ejercicio de sus funciones causen a los particulares un daño antijurídico, por acción u omisión, de modo que el mismo sea imputable a aquél.



Cortesía Gary Hernández, banco de imágenes adquirido

«Los delitos contra la Administración Pública son conocidos en el mundo jurídico como un ejemplo de la categoría de delitos especiales en razón de que, en principio, solo pueden ser cometidos por quienes tenga la calidad de servidores públicos (...)».

Dicha responsabilidad tiene como fundamento constitucional adicional el contenido de los Arts. 2° y 58 superiores, en virtud de los cuales las autoridades de la república están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y se garantizan la propiedad privada y los demás derechos patrimoniales adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Por otra parte, dicha norma contempla en su inciso segundo la acción de repetición o de reembolso, por parte del Estado, contra sus agentes que hayan causado el daño antijurídico con una conducta dolosa o gravemente culposa.

Como puede observarse, esta acción tiene un carácter claramente indemnizatorio. La Corte Constitucional sostuvo en relación con los elementos y la finalidad de la misma:

“De acuerdo con lo anterior, la acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una

condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por los daños antijurídicos que les haya causado”.

“Para que la entidad pública pueda repetir contra el funcionario o ex funcionario, es necesario que concurren los siguientes requisitos: (i) que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa a reparar los antijurídicos (sic) causados a un particular; (ii) que se haya establecido que el daño antijurídico fue consecuencia de la condena dolosa o gravemente culposa del funcionario o antiguo funcionario público. (iii) que la entidad condenada haya pagado la suma de dinero determinada por el juez en su sentencia”.

“Por último, es importante resaltar que la acción de repetición tiene una finalidad de interés público como es la protección del patrimonio público el cual es necesario proteger integralmente para la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, como lo señala el artículo 2° de la Constitución Política”.

“Si el legislador no hubiese creado mecanismos procesales para poder vincular a los funcionarios con

el objeto de determinar si su conducta dolosa o gravemente culposa es la causa de la condena impuesta por el juez a la entidad, el Estado se encontraría sin herramientas para la defensa de la integridad de su patrimonio y para preservar la moralidad pública”. Sentencia C-832 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

La responsabilidad fiscal

La esencia de la Administración Pública está basada en que los ciudadanos se organizan de forma tal, que un grupo de ellos se responsabiliza por la administración del manejo y logro de los objetivos y fines comunes de la sociedad, y para ello han acordado fijar un tributo que, igualmente, debe ser administrado en forma responsable por los elegidos cuyo único objetivo es el bienestar de los ciudadanos.

La sociedad fija las normas de selección de sus directivos y, además, les da las normas para el uso de los recursos y el alcance de los objetivos, por lo que deben ser responsables por el buen manejo de los tributos o fondos teniendo que realizar procesos administrativos como planear, ejecutar, verificar y ajustar.

La sociedad desea, obviamente, conocer si la administración está cumpliendo cabalmente con el manejo y uso de los dineros, y si esta realiza las correcciones necesarias en el momento en que no se esté logrando, por alguna razón; es decir, desea conocer si lo ejecutado está de acuerdo a lo planeado.

Por ello se diseñó un modelo para rendir cuentas, el cual consiste en que el administrador explica a la sociedad el manejo dado a los dineros y esta, de acuerdo con las metas y objetivos, realiza los ajustes que considere necesarios para lograr el desarrollo de la sociedad.

La esencia de la rendición de cuentas por parte de una administración está basada en el hecho de mantener credibilidad y confiabilidad ante los conciudadanos, puesto que están manejando fondos o bienes de terceros, y uno de los principios de la confianza es la transparencia de la gestión.

La rendición de cuentas por parte de los administradores busca informar el cumplimiento de la misión encomendada, lo cual dará al ciudadano la tranquilidad de que los fondos fueron aplicados en la forma originalmente diseñada.

En la actualidad el sistema de rendición de cuentas se moderniza y se mantiene en órganos técnicos, como es el plan

que realizan las contralorías. A continuación estudiaremos la labor técnica de auditoría que hacen las contralorías y que pueden terminar en un proceso de responsabilidad fiscal.

Control y gestión fiscal

La expresión «fiscal» viene de «fisco», la cual, tal como la define el *Diccionario consultor Espasa*, significa erario o tesoro público, que se relaciona con la hacienda pública. Según el *Diccionario jurídico Cabanellas*, hacienda pública es el cúmulo o conjunto de bienes del Estado, muebles e inmuebles, rentas e impuestos y demás ingresos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y al progreso nacional, cualquiera que sea su origen.

De otra parte, gestión significa acción y efecto de gestionar o de administrar. De estos dos conceptos se deduce que la gestión fiscal consiste en la administración o manejo de los bienes o fondos públicos en su recaudo, percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición.

En otras palabras, gestión fiscal «Es el conjunto de actividades económicas y jurídicas relacionadas con la adquisición, conservación, explotación, enajenación, consumo o disposición de los bienes del Estado, así como la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines de éste y realizadas por los órganos o entidades de naturaleza pública o por personas naturales o jurídicas de carácter privado» (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicado 848).

Ahora bien, el control fiscal es la vigilancia de la gestión fiscal, y esta se entiende como

la evaluación del cumplimiento de las normas, principios y planes de ejecución de las actividades, operaciones y procesos realizados por la administración para el logro de los objetivos de la sociedad.

El control fiscal hace, entonces, referencia a la verificación de las diferentes operaciones fiscales, en cumplimiento de los principios de la gestión fiscal. En cuanto al control y la gestión fiscal, la Corte Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados; en efecto, la especialización fiscalizadora que demarca la Constitución Política es una función pública que abarca incluso a todos los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Fue precisamente el constituyente quien quiso que ninguna rama del poder público, entidad, institución, etc., incluyendo a la misma Contraloría General de la Repú-

blica, quedara sin control fiscal de gestión. Entonces ningún ente, por soberano o privado que sea, puede abrogarse el derecho de no ser fiscalizado, cuando tenga que ver directa o indirectamente con los ingresos públicos o bienes de la comunidad; en consecuencia, la Constitución vigente crea los organismos de control independientes para todos los que manejen fondos públicos y recursos del Estado, incluyendo a los particulares.

Por su parte el Consejo de Estado, ha señalado:

El control fiscal es una función cuya finalidad es proteger el patrimonio de la Nación, mediante la vigilancia de los actos y operaciones que realizan la Administración y los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado. Es ejercido en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República y por las contralorías departamentales, distritales y municipales.

El control es posterior en cuanto se ejerce sobre las actividades, operaciones y procesos ya ejecutados por los sujetos de control y respecto de los

resultados obtenidos por los mismos. Es selectivo porque no recae sobre todos y cada uno de los actos y operaciones, sino sobre una muestra elegida de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo.

Contenido del nuevo control fiscal

La Constitución de 1991 consagra las contralorías bajo una concepción totalmente diferente a la que existía en la anterior carta política. Se reorienta pues, el control fiscal, a un «control de gestión y resultados», con el único fin de asegurar que los recursos económicos se utilicen de manera adecuada para garantizar los fines estatales, previstos en el artículo 2.º de la carta magna.

Se pone fin a la coadministración que se ejercía mediante el control fiscal previo; se le introducen a la gestión del Estado criterios de racionalidad y se ordena el control de los fines y objetivos del poder público.

Se habla pues de un control posterior y selectivo bajo el cumplimiento de unos principios administrativos, esenciales para la buena administración del Estado, dotando al ente fiscal de los elementos necesarios para hacer del control una herramienta indispensable dentro de la buena marcha de la gestión pública.

¿Que es controlar? Es la evaluación del manejo que hace la Administración Pública de los recursos económicos del Estado o fiscales.

¿Quien controla? La Constitución Política le asigna este tipo de control fiscal a unas contralorías técnicas e independientes, con total au-



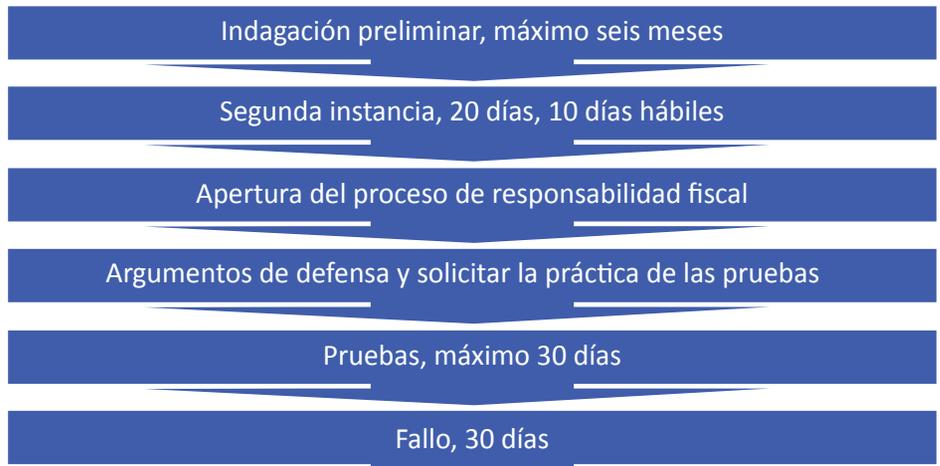
«(...) la acción de repetición se define como el medio judicial que la Constitución y la ley le otorgan a la Administración Pública para obtener de sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro del monto de la indemnización que ha debido reconocer a los particulares como resultado de una condena de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por los daños antijurídicos que les haya causado». Sentencia C-832 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

tonomía administrativa y presupuestal.

Pero esta nueva filosofía del control fomenta no solo la cultura del «autocontrol», sino que, además, involucra a la comunidad a ser vigilante de la gestión pública.

¿A quién se controla? A todos los órganos del poder público, a las sociedades de economía mixta, a las empresas industriales y comerciales del Estado, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado y a las personas jurídicas o cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado. **i**

Proceso de responsabilidad fiscal - Ley 610 de 2000



CONTRALORÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA

► «La función fiscalizadora ejercida por la Contraloría General de la República propende por un objetivo, el control de gestión, para verificar el manejo adecuado de los recursos públicos sean ellos administrados por organismos públicos o privados». Sentencia C-167 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.

Referencias bibliográficas

- Constitución Política de Colombia. Editorial Temis. Bogotá, D. C. 2009.
- Código Penal Colombiano. Editorial Legis. Bogotá. D. C. 2009.
- Gómez Porras, Gustavo. *Estatuto Anticorrupción, Disciplinario Único y Supresión de Trámites*. Editorial Panamericana Formas e Impresos. Bogotá, D. C. 1997.
- González Pérez, Jesús. *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*. Editorial Thomson Civitas. Madrid, España, 2006.
- Higuera Rivera, Lina María. *Manual del buen empleado público*. Editorial DIKE. Bogotá, D. C. 2009.

IEMP capacita en Pereira servidores de Migración Colombia



Cortesía Elisabeth Useche- Migración Colombia

En los últimos tres años, la unidad académica del ministerio público ha venido capacitando a funcionarios de Migración Colombia en Bogotá y algunas regiones del país mediante el ciclo de Seminarios en Derechos Humanos en el Control Migratorio. Los días 24 y 25 de mayo la capacitación fue para 25 servidores de Pereira.

El curso estuvo a cargo de José Rory Forero Salcedo, doctor en derecho y especialista en derecho público, constitucional, derechos humanos y disciplinario, en las instalaciones de Migración Colombia Regional Eje Cafetero. Los funcionarios que asistieron al evento hacen parte de tres de los ejes misionales de dicha entidad, a saber: control migratorio, extranjería y verificación migratoria. **i**

Crecimiento y desigualdad, dos visiones del mundo

CARLOS PIMIENTA TATIS¹

Después de la obra *El capital* escrita por Karl Marx, no se había editado en tiempos modernos un texto que haya suscitado más opiniones y controversias a nivel mundial como las que ha despertado el libro *El capital del siglo XXI* del economista francés Thomas Piketty, quien con investigaciones socioeconómicas se ha ocupado de analizar, en profundidad, el tema de las grandes desigualdades que existen en el planeta.

En el marco del Hay Festival Cartagena de enero pasado expresó, sin ambages, que la desigualdad en Colombia es una de las más altas del mundo, titular con que el diario *El Espectador* destacó la visita.

Las referencias de Piketty sobre Colombia no fueron generosas al indicar que el 20% del ingreso del país está en manos del 1% de la población, superando en desigualdad a la que existe en Estados Unidos.

El experto, profesor de la École des Hautes en Sciences Sociales (EHEES) y de la Escuela de Economía de París, centra su investigación en el peligroso avance de la desigualdad en Europa, Estados Unidos y Japón en donde los datos estadísticos concluyen que las exenciones tributarias han contribuido con el crecimiento de las fortunas de los más ricos. Afirmo, además, que el crecimiento económico, en sí mismo, no asegura que se cierre la enorme brecha desigual que existe entre ricos y pobres.

Durante una conferencia realizada en la Universidad Externado de Colombia explicó que en 1928, 2007 y 2012 se han dado los picos de mayor desigualdad en Estados Unidos, pues el 50% del producto interno bruto (PIB) lo representa tan solo el 10% más alto de la población, y el 70% de ese



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ Carlos Pimiento Tatis, procurador judicial Administrativo II ante la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.

PIB ha provocado estancamiento en los ingresos de la clase media lo que ha incidido para que exista mayor desigualdad en Estados Unidos que en Europa y Japón. La gran concentración del patrimonio es también producto de la reducción del capital público y el consiguiente aumento del capital privado, debido a la privatización que hacen los países de los servicios esenciales que se entregan a privados como rezago de la globalización y las propuestas neoliberales.

Piketty manifiesta que, en todo caso, siempre existen fuerzas que empujan para que aumente o disminuya la desigualdad, y agrega que, para ello, resulta importante que exista una buena democracia participativa. Si baja el crecimiento, el retorno del capital supera la tasa de crecimiento y la alta acumulación se manifiesta en una abierta desigualdad.

El experto insiste en que a pesar de este tipo de riesgos la situación es manejable con medidas gubernamentales como grabar el impuesto al capital, perseguir la evasión y la elusión pero el problema grave lo determina el tamaño descomunal de un mercado globalizado e infinito. Piketty insiste en la necesidad de combatir la desigualdad pues existe un capitalismo patrimonial en el que la riqueza no surge como consecuencia del mérito, ni del trabajo duro, sino de las herencias de esos capitales de generación en generación lo que obstruye las posibilidades del resto, que faciliten la movilidad social, aumentando la brecha insondable que hoy existe.²

¹ Especialista en derecho administrativo, actualmente procurador judicial Administrativo II ante la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa.

² *El Espectador, El Tiempo, El Colombiano, Las Dos Orillas*, Universidad Externado de Colombia. Notas sobre Thomas Piketty (2016, 28 de enero).

La desmesurada producción de riqueza

Los epidemiólogos británicos Kate Pickett y Richard Wilkinson³ en la obra *Desigualdad, un análisis de la infelicidad colectiva*, que surge como fruto de la compilación de numerosos artículos sobre desigualdad, concluyen que si existiera mayor igualdad económica convendría incluso a los ricos. El argumento se centra en que superado cierto nivel de crecimiento del PIB *per cápita* — donde Colombia ya quedó muy atrás frente a sociedades más igualitarias como Japón o los países nórdicos—, los estudios socioeconómicos presentan mejores resultados sociales de los que existen en países desarrollados más desiguales como Reino Unido o Estados Unidos cuyos habitantes muestran mayores índices de calidad de vida, y más altas esperanzas de vida.

El libro afirma que para los once problemas sociales y de salud pública examinados, a saber: salud física, salud mental, consumo de drogas, educación, población reclusa, obesidad, movilidad social, confianza interpersonal, violencia, embarazo adolescente y bienestar infantil, los resultados son significativamente peores en los países de renta alta con más desigualdades.

Por todas las razones ya enunciadas distintos analistas diagnostican que la adicción al crecimiento acabará hundiéndonos sin remedio. La voracidad de los mercados nos exige hasta la saciedad, por eso comparto el criterio de bajar el acelerador y repensar la forma de perseguir y conseguir objetivos colectivos, sin ser esclavos de

Recuperado de (2016, 11 de mayo) <http://www.elespectador.com/noticias/economia/desigualdad...>

EL ESPECTADOR

MARTES, 11 DE JULIO DE 2016 | Última actualización: 11:35 p.m.

EE NOTICIAS OPINIÓN ECONOMÍA DEPORTES ENTRETENIMIENTO VIVIR MUJER TECNOLOGÍA BLOGS Q AA

ECONOMÍA 20 DE DICIEMBRE DE 2015 • 11:31 AM

En el marco del 'Hay Festival'

“La desigualdad en Colombia es una de las más altas del mundo”: Piketty

El 20% del ingreso de Colombia está en manos del 1% de la población. Esta concentración es mucha mayor a la que existe en Estados Unidos, dice

Por: Redacción Negocios y Economía



la desmesurada producción de riqueza inobservando el medio ambiente y explotando el recurso humano, buscando calidad de vida y crecimiento proporcional al desarrollo actuando en equipo con menos vanidad y más corazón.

Ello explica por qué el papa Francisco en la encíclica *Laudato Si*, y en una reciente reunión de 220 jefes de Estado en Nueva York, determina que los retos que tiene el hombre en este momento se centran en dos ejes básicos: la Tierra y su ecosistema y el recurso humano. En Colombia existe una inmensa clase media estratificada por ingresos que goza de los beneficios que estos países permiten a quienes logran estudiar y contar con empleo y remuneración, aunque sometida a la violencia, a la inseguridad, a la parálisis vial, pagando subsidios, con un deficiente sistema de salud y un desvertebrado sistema educativo, con universidades públicas sin presupuesto y llenas de cargas, y el colom-

biano trabajando y estudiando mucho para cerrar su ciclo vital gastando y si puede atesorando lo que más pueda ganar, trabajando incansablemente hasta los 57 y 62 años, muriendo de cualquier forma, de pronto con comodidades pero sin haber disfrutado calidad de vida.

Colombia, país donde resido y nací, navega entre capitalistas neoliberales y socialistas, es decir, los primeros dueños de todo, absortos en la teoría de que gracias a ellos existe empleo y desarrollo, y los otros, dueños de nada, pero con ganas de repartirlo todo socializando los medios de producción, subsidiando todo hasta acabarlo. Por ello debemos mirar hacia la clase media pensante para que actúe y participe, valorar el medio ambiente, la libertad, la justicia, la paz, la virtud, la belleza, el hombre en su esencia, estudiar masivamente para ser más sabios, más honestos en la producción de bienes públicos, solidarios por el interés

colectivo para erradicar la miseria y ubicar la pobreza bajo parámetros planeados sobre estándares de calidad de vida.

Opinión pública inteligente

La clase media, que cuenta con elementos cognoscitivos desarrollados para discernir, que conoce nuestra idiosincrasia y cultura pues tuvo la suerte de estudiar y profesionalizarse, debe participar y no soslayar la democracia y preocuparse por votar en un país donde la abstención es abrumadora. El voto popular es la columna vertebral de una democracia, solución sencilla para elegir a los mejores para que colectivamente actuemos como sociedad eligiendo a los más idóneos y así continuar, ambiciosamente, masificando la educación y el conocimiento para cimentar una opinión pública con principios y valores para que se pronuncie voluntariamente en las urnas con el voto, seleccionando con la

³ *Desigualdad, un análisis de (in) felicidad colectiva* (2015, 26 de noviembre). Recuperado de [https://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdad:_Un_an%C3%A1lisis_de_la_\(in\)felicidad_colectiva](https://es.wikipedia.org/wiki/Desigualdad:_Un_an%C3%A1lisis_de_la_(in)felicidad_colectiva)

razón, nunca por dinero, para luchar por un mejor país, más equitativo y justo.

En Colombia los ricos son importantes, juegan un papel fundamental, los bancos también, pero la clase media pensante, la que trabaja independiente, la que labora en todos los niveles de las grandes, medianas y pequeñas empresas constituyen un inmenso potencial electoral pensante que puede elegir gente comprometida con los ricos y con los pobres para luchar contra la ignorancia, la corrupción, y en disminuir la desigualdad para que quepamos todos, pero con buena atención médica, una justicia con recursos, servicios públicos con costos accesibles, soluciones de transporte masivo y todo lo que contribuya con el bienestar y la bioética.

Las precariedades políticas y las quejas contra la dirigencia se pueden acabar con la elección de los mejores, que están en manos de los que se encuentran en la mitad del sándwich, pero estos nada hacen al momento de intervenir con el voto provocando opinión pública inteligente hacia lo que realmente conviene; desafiando la racionalidad individual del colombiano podría lograrse que la dirigencia sea calificada, líder

A propósito de Piketty quisiera profundizar en el tema de la globalización, de los descalabros económicos y encontré un economista con opiniones que ponen a pensar al lector; creo que me encontré con el adecuado. En los siguientes párrafos cito sus propuestas.

«Miré a los ojos a la pobreza, me quedé mudo»

Se trata del economista Manfred Max-Neef (Valparaíso,

Chile, 1932), que dice haber redescubierto la economía cara a cara con las comunidades indígenas, con quienes «(...) se dio cuenta de que todo lo que sabía como brillante profesor de Berkeley no le servía para nada a la hora de comunicarse con esas gentes. “En el momento en que miré a los ojos a la pobreza, me quedé mudo”»,⁴ afirma el también ambientalista chileno que en 1983 obtuvo el Right

Recuperado de (2016, 11 de mayo) De Olga Berríos from Madrid, España - manfred, ccb BY 2.0, https://commons...



► «En el momento en que miré a los ojos a la pobreza, me quedé mudo. (...) Me di cuenta de que todo lo que había estudiado no me servía para nada. Ahí cambié radicalmente como economista y surgieron mis principios de economía descalza, desarrollo a escala humana, etc.». Manfred Max-Neef.

Livelihood Award, considerado el Premio Nobel Alternativo de Economía.

En la década de los 50 llegó a ser directivo de la petrolera Shell. Hasta que decidió dejar la empresa privada y, como afirma, “poner los pies en el barro”. (...) Con la experiencia de su avanzada edad, augura un futuro muy negro para las generaciones futuras. Más cuando, desde la crisis de 2008 y el rescate de los

actores financieros que la provocaron, se ha llevado a cabo “una de las peores monstruosidades de la historia”.

Al contestar una entrevista publicada en una revista especializada, en relación con la caída de Lehman Brothers, expresó que «los economistas se creen científicos», y continúa diciendo que «por lo menos decidieron ser científicos los

neoclásicos, a finales del siglo XIX».⁵ Max-Neef manifestó que para lograrlo determinaron que:

(...) la economía se pareciera lo más posible a la física, con lo cual hicieron una serie de inventos absurdos y modelos matemáticos que son verdaderos disparates. Además, si la economía fuese una ciencia y los economistas, científicos, actuarían como científicos; y cómo actúa un científico cuando una teoría determinada falla? Inmediatamente se ponen con toda la intensidad a buscar cuál es la alternativa a esa teoría, porque

esta no funciona, y ¡se destierra y se acabó!»⁶

Max-Neef dice que lo que ocurrió en octubre de 2008 es, a su juicio, una de las peores monstruosidades de la historia:

(...) las especulaciones, la basura que vendían los bancos, absolutamente repugnante... de repente se ven en una situación crítica y hay que hacer todo lo imaginable e inimaginable para salvar a los delincuentes. O sea, no se salva a las víctimas, las víctimas no tienen ninguna importancia, lo que importa es salvar a los delincuentes, a los que provocaron la crisis. Y en cuestión de un par de meses logran juntar a nivel de todo el mundo, para salvar a esos delincuentes, del orden de diecisiete billones de dólares.

(...)

El informe de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), de poco antes de octubre de 2008, indicó que para superar el hambre en el mundo se necesitan del orden de 30.000 millones de dólares al año. Divide diecisiete billones por treinta mil millones: obtienes seiscientos años de un mundo sin hambre. ¿Dónde estaba esa plata? Yo mismo, que trabajé en las Naciones Unidas años atrás, hasta hace poco estaba convencido de que era verdad que no alcanzaban los recursos para resolver el hambre. ¡Pero sí hay mil veces más recursos para salvar a los delincuentes! Eso, para mí, es tal vez el acto inmoral más grande que se ha cometido en la historia de la humanidad.

(...)

⁴ Benítez, Brais (2014, 6 de julio). Max Neff, el rescate financiero es la mayor inmoralidad de la historia de la humanidad. *La Marea*. Recuperado de (2016, 4 de mayo) <http://www.lamarea.com/2014/07/06/Manfred-max-neef-el-rescate-de-los-delincuentes-financieros-es-la-mayor-inmoralidad-de-la-historia-de-la-humanidad/>

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*.

¿Sabes que en un libro de texto de economía neoclásica, la solidaridad es un acto irracional? ¡Si eso te lo enseñan! Lo de que la única racionalidad es maximizar tu utilidad, todo lo otro es irracional...

(...)

En la época en que yo estudié Economía estudiaba todas las escuelas económicas. Dos cursos fundamentales del currículum eran Historia Económica e Historia del Pensamiento Económico; ninguna de esas está en ningún currículum hoy día. Los economistas no tienen ni idea de la historia económica del mundo ni de qué otros economistas pensaron qué cosas, porque este ya es un modelo definitivo para la eternidad, o sea que ¿para qué quieres saber lo que pensaban otros? Fíjate qué estupidez. Y eso en todas las universidades, se pueden contar con los dedos de la mano las que se han zafado de eso. En consecuencia ahí tienes una institución que en estos momentos tiene una inmensa responsabilidad, y es la Universidad.

(...)

(...)son economistas absolutamente incultos, y además con teorías que impiden que entiendan el mundo real. Lo único que tienen es un modelo matemático, y ese modelo es la realidad. Y si resulta que ese modelo no funciona no es porque el modelo esté mal, sino que la realidad hace trampas, y la función de la realidad es adaptarse a tu modelo. Esa es la actitud. Mientras sigan produciéndose economistas así no hay manera de cambiar, porque son los economistas los que tienen acceso al poder: los políticos, los empresarios, consultan a los economistas. O sea, ¡le consultan al que menos entiende el mundo real! Es

una comedia dramática. Completamente absurda.

(...)

Uno de los problemas que tiene la Universidad hoy en día es que dejó de ser lo que era y terminó vendida al mercado. La Universidad funciona de acuerdo a lo que le pide el mercado. Y el mercado son las empresas... Hay muchas empresas que hacen donaciones sabrosas a muchas universidades para que eduquen de la manera en que a ellos les conviene. Harvard educa a niños para Wall Street, esa es la función. Se llamará la mejor universidad del mundo, que yo tengo mis serias dudas, pero los educa para Wall Street. Está todo determinado para satisfacer las codicias de grupos de poder.

(...)

[Manifiesta que el economista moderno tiene] todas las estadísticas, y sobre eso hacen planes para la superación de la pobreza. Pero no han estado en la pobreza, no han convivido en la pobreza, no han olido, ni han comido ni han dormido la pobreza. Y eso es tremendamente importante y fue gravitante en mi vida. Yo era un joven brillante profesor en Berkeley, una de las mejores universidades del mundo. Tenía 27 años, orgulloso. Cuando me fui a trabajar con organismos internacionales a zonas de pobreza, recuerdo que estaba en la sierra peruana, en una comunidad indígena, un día muy feo, había llovido... Yo estaba parado en el barro y frente a mí, otro hombre pequeño, flaco, sin trabajo, cinco hijos, una mujer, una abuela... Y nos miramos, y en ese momento fue para mí como una puñalada, ¿qué le puedo decir a este hombre? Y me di cuenta de que no tenía lenguaje. No

tenía nada coherente que poder decirle. En el momento en que miré a los ojos a la pobreza, me quedé mudo.

(...)

Me di cuenta de que todo lo que había estudiado no me servía para nada. Ahí cambié radicalmente como economista y surgieron mis principios de economía descalza, desarrollo

pero nunca vas a comprender el amor a menos que te enamores. Es decir, que sólo puedes comprender aquello de lo eres parte. Si no eres parte, sólo tienes información.

(...)

Piensa que nunca en la historia de la humanidad se ha juntado tanto conocimiento como en los últimos cien años,



«Ninguna actividad económica es posible al margen de los servicios que prestan los ecosistemas». Manfred Max-Neef.

a escala humana, etc. Una cosa es tener información y la otra es comprender. Y yo diría que, como problema general, nuestra época se caracteriza porque sabemos muchísimo pero comprendemos muy poco. Y la diferencia entre saber y comprender te la puedo ilustrar de mi manera favorita: puedes estudiar todo lo que se pueda estudiar, desde una visión teológica, antropológica, sociológica, biológica, química, bioquímica, neurológica... sobre un fenómeno humano que se llama amor. El resultado es que vas a saber todo lo que se puede saber sobre el amor,

y mira cómo estamos! Me pregunto para qué diablos sirvió todo ese conocimiento con un mundo destrozado, hecho pedazos, como en el que estamos viviendo ahora. No necesitamos saber más, lo que necesitamos es comenzar a comprender, y para comprender tienes que integrarte. Mientras no nos damos cuenta de que todo está integrado con todo, mientras sigamos con un mundo atomizado, con una visión cartesiana, no se resuelven los temas. La pobreza es eso. Tú eres parte de los pobres. Por eso yo siempre he dicho que uno no puede hacer nada por los pobres, uno sólo

puede hacer con los pobres. Métele, ve qué potenciales hay en una comunidad pobre, y sobre esos potenciales, construye. Pero desde tu oficina, con aire acondicionado y con todas las estadísticas, hacer el gran plan como lo hacen en el Banco Mundial no sirve para nada.

(...)

Pero surgen conceptos como 'es que es demasiado grande para que caiga', 'es demasiado poderoso para ir a la cárcel', todo ese tipo de conceptos, 'toó big to fail', ¡demasiado grande para fracasar! Todos esos conceptos estúpidos.(...) El que menos se llevó 20 millones de dólares en el bolsillo, por el buen trabajo realizado. ¿Y los que perdieron la casa porque no pudieron

pagar la hipoteca? ¿Los que perdieron el trabajo, el ahorro? Bien, gracias, ahí están.

(...)

[Su experiencia le indica que la economía que él concibe] es un desarrollo que está orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales. Y no está basado meramente en el crecimiento, porque el crecimiento y el desarrollo son dos cosas completamente distintas. Y el desarrollo no necesita necesariamente de crecimiento. El crecimiento es una agregación de magnitudes cuantitativas, y el desarrollo, de elementos cualitativos, creativos. El desarrollo no tiene límites y el crecimiento sí: no hay nada que pueda crecer para siempre. Y como

decía Kenneth Boulding, 'el que piensa que en un mundo finito el crecimiento perpetuo es posible, o está loco o es economista'. Lo que yo propongo hoy día para una nueva economía, coherente con los problemas que tenemos, es una economía que se basa en cinco postulados y un principio valórico irrenunciable:

- La economía está para servir a las personas y no las personas para servir a la economía.
- El desarrollo tiene que ver con personas y no con objetos.
- El crecimiento no es lo mismo que el desarrollo y el desarrollo no implica necesariamente crecimiento.
- Ninguna actividad económica es posible al margen de los servicios que prestan los ecosistemas.

- La economía es un subsistema de un sistema mayor y finito que es la biosfera, en consecuencia el crecimiento permanente es imposible.

Y el principio valórico en que debe sustentarse es que ningún interés económico, bajo ninguna circunstancia, puede estar por encima de la reverencia por la vida. Recorre esa lista uno por uno y verás que lo que tenemos hoy es exactamente lo contrario.⁷

Apreciado lector, con este par de visiones opuestas del mundo que vivimos presentadas por dos gurúes de la economía ¿por cuál se inclina? **i**

⁷ *Ibidem.*

Evolución histórica de los conceptos Estado, justicia, economía y globalización¹

ARMANDO MARTÍNEZ GARNICA²

La vieja «historia de las ideas políticas» que existió como asignatura de los currículos de formación de juristas y politólogos se remonta, como disciplina cultivada, al Club de Historia de las Ideas que Arthur Lovejoy institucionalizó desde 1923 en la Universidad Johns Hopkins. El manifiesto publicado en 1940 por este bajo la forma de «reflexiones sobre la historia de

las ideas», en la primera entrega del *Journal of the History of Ideas*, fue una reacción contra la historia general de las civilizaciones que se había cultivado en Francia e Inglaterra desde el siglo XIX, dado que esta nueva historia de las ideas prometió una ampliación de la mirada histórica más allá de los dominios territoriales de las monarquías y de las épocas singulares, argumentando que las ideas se movían entre épocas, culturas y disciplinas distintas hasta cobrar nuevos sentidos.

Sometida a crítica por los historiadores franceses agrupados en la revista *Annales*, más interesados en las cuantificaciones de los fenómenos sociales, y por los historiadores marxistas que la despreciaban



► «Hoy los científicos sociales reconocen dos centros de investigación importantes en el ámbito de la historia conceptual: el primero es la escuela inglesa de la Universidad de Cambridge, bien representada por John G. A. Pocock y Quentin Skinner; y el segundo es la escuela alemana nombrada Begriffsgeschichte, cuya figura representativa es Reinhart Koselleck quien en 1975 fundó en la Universidad de Bielefeld el Zentrum für interdisziplinäre Forschung a modo de laboratorio de historia conceptual». En la imagen Quentin Skinner.

porque suponían que apenas se ocupaba de «superestructuras» ajenas a la realidad de las condiciones materiales de la vida social, la historia de las

ideas solo pudo mantenerse como ejercicio humanístico de los abogados y científicos sociales en formación, hasta que se experimentó un mo-

¹ Reseña de un nuevo libro del IEMP.
² 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.

vimiento que fue calificado inicialmente como «giro lingüístico», porque trasladó el énfasis del ordenamiento cronológico de las ideas de los intelectuales de todos los tiempos a la historia del habla o del discurso. Fue así como allí donde se examinaba la historia de las ideas de autores canónicos se pasó a estudiar la historia los conceptos, los discursos y los vocabularios políticos.

Hoy los científicos sociales reconocen dos centros de investigación importantes en el ámbito de la historia conceptual: el primero es la escuela inglesa de la Universidad de Cambridge, bien representada por John G. A. Pocock y Quentin Skinner; y el segundo es la escuela alemana nombrada Begriffsgeschichte, cuya figura representativa es Reinhart Koselleck quien en 1975 fundó en la Universidad de Bielefeld el Zentrum für interdisziplinäre Forschung a modo de laboratorio de historia conceptual.

La escuela de Cambridge tuvo como manifiesto fundador un artículo de Quentin Skinner titulado «Meaning and understanding in the history of ideas», que seguía la tradición historiográfica de Peter Laslett relativa al análisis de los debates de ideas entre los filósofos ingleses y la larga tradición anglosajona de la filosofía del lenguaje, bien conocida por la clásica obra de John L. Austin para quien los textos son «actos de habla» en los que hay que diferenciar las simples locuciones de los enunciados respecto de su aspecto ilocutivo, es decir, lo que simplemente se dice respecto de lo que efectivamente se hace con el habla.

Skinner se propuso estudiar en la década de 1970 los cambios conceptuales como una manera específica de la investigación histórica. Para ello se concentró en los conceptos que empleamos para describir y evaluar el mundo de la vida política y de la moralidad, compilando el vocabulario normativo completo integrado por los términos con los cuales tales conceptos son expresados habitualmente. Entendió que los nombres de las virtudes y de los vicios son los paradigmas sociales de los términos que cumplen las funciones de evaluar y describir en nuestro lenguaje natural, dado que describen las acciones y sus motivos, lo cual enseña que la apli-

cación de un término no solo sirve para describir una acción o un estado de cosas, sino también para evaluarlos. Se propuso entonces debatir la idea predominante en la filosofía anglosajona según la cual es posible hablar válidamente de «el» vocabulario de la política y de «el» lenguaje de la moral, pues sospechó que históricamente las distintas sociedades habían conceptualizado esos campos de diferentes modos. Como efectivamente fue descubriendo el uso cambiante de los conceptos en esos dos campos, concluyó que lo que realmente existían eran «los» vocabularios y «los» lenguajes de cada época.

Mientras que la escuela de Cambridge hizo eco de los actos de habla y destacó el sentido pragmático de los textos, el planteamiento de la Begriffsgeschichte privilegió en Alemania la semántica histórica y su compleja articulación a través de los diferentes estratos temporales. Durante cuatro décadas Reinhart Koselleck escri-



► La publicación *Evolución histórica de los conceptos Estado, justicia, economía y globalización* fue editada por el IEMP en el primer semestre de este año.

bió sus reflexiones metodológicas sobre la Begriffsgeschichte mientras realizaba sus propias investigaciones históricas sobre conceptos seleccionados, insistiendo en el criterio de la temporalidad para el análisis, de tal modo que en estos había que reconocer los sentidos que corresponden a las diversas épocas y circunstancias en los que fueron utilizados para dar conciencia de un mundo histórico.

Desde su postura, el trabajo analítico debería seguir los significados cambiantes de los conceptos en el transcurrir de las sociedades, al punto que el método filológico e histórico terminaría produciendo la historia conceptual de una manera independiente de la historia social. El libro que tituló *Futuro pasado* reunió sus propuestas analíticas, destacándose la perspectiva de que los conceptos proveen a los actores sociales una comprensión del sentido de su acción, elevando la experiencia bruta, la percepción de los acontecimientos, a experiencia vivida. Su primer manifiesto metodológico fue firmado en 1967 cuando se disponía a la elaboración del *Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana*, una empresa que realizó en compañía de Otto Brunner y Werner Conze entre 1972 y 1997, de la cual resultaron ocho volúmenes.

El más importante producto de la historia conceptual en Iberoamérica es el *Diccionario político y social del mundo iberoamericano*, una obra en dos volúmenes (11 tomos) que fue dirigida por Javier Fernández Sebastián y publicada en el lustro comprendido entre los años 2009 y 2014 con el respaldo de la Universidad del País Vasco, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Fundación Carolina, el Grupo Santander y la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales. Este diccionario solo acoge 20 conceptos, que en orden son: América/americano, ciudadano/vecino, Constitución, federación/federalismo, historia, liberal/liberalismo, nación, opinión pública, pueblo/pueblos, república/republicano, civilización, democracia, Estado, independencia, libertad, orden, partido, patria, revolución y soberanía.

En su elaboración participaron 111 investigadores especializados en la historia de una docena de países de Iberoamérica que integraron un proyecto internacional de investigación titulado «El mundo atlántico como laboratorio conceptual (1770-1870)», cuyo objeto fue el estudio sistemático comparado de la transformación de los conceptos políticos básicos en los países iberoamericanos en el período comprendido desde las reformas borbónicas y pombalinas hasta el cierre de la primera oleada de revoluciones liberales y la consolidación de los nuevos Estados independientes.

Estudio del IEMP y la Academia de Historia de Santander

En esta nueva propuesta de la historia de los conceptos es que apareció este año un nuevo libro, resultado de un convenio de cooperación de la Academia de Historia de Santander y el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). Cuatro experimentados historiadores examinaron la historia de cuatro conceptos: Estado (Armando Martínez Garnica), justicia en la sociedad monárquica neogranadina (Isidro Vanegas), economía (Juan Gonzalo Zapata Giraldo) y globalización (Álvaro Acevedo Tarazona y Andrés Correa Lugos). Adicionalmente, examinaron las relaciones históricas entre esos conceptos: el modo como la justicia fue desplazada en el Estado republicano, la economía política en el contexto de la construcción de las naciones, la economía en el contexto de la globalización y la justicia en la globalización.

Este ejercicio colectivo de investigación histórica demuestra que la historia conceptual llegó al mundo hispánico para quedarse con su exigencia de empleo riguroso de los conceptos empleados en la construc-

ción de las representaciones propias de la ciencia de la historia. No se trata de una especialización del campo disciplinario de la historia, por ejemplo al lado de la historia política o económica, sino de una mayor exigencia de rigor en el uso del método de crítica de las mejores fuentes disponibles. Anteriormente bastaba con la crítica externa e interna de los documentos que daba cuenta de su autenticidad material y de su coherencia con sus contextos institucionales, pero en ese entonces los historiadores elegían a su libre discreción el vocabulario de sus textos, generalmente extraído de los textos de los más afamados sociólogos del siglo XIX. Ahora ya no es posible hacerlo impunemente, porque cualquier conocedor de una época determinada señalará los anacronismos y las atopías del vocabulario empleado en el relato al situarlo en su contexto histórico.

Un paso adelante en la frontera del conocimiento científico de lo acontecido a las sociedades que habitaron un mundo y una época, podríamos concluir, y la obligación de cuidar el vocabulario para conjurar transposiciones de una época a otra, de un continente a otro distinto.

«Las cosas son lo que son» dice un adagio popular. Las modas recurrentes de nuevos lenguajes fabricados en los gabinetes de los especialistas, constructos teóricos intercambiables para todos los tiempos, todo ello ha quedado cuestionado en su ausencia de fundamento.

El giro contextual obliga a poner todas las acciones humanas en su tiempo y en su lugar, a no inventarle intenciones a los muertos que nunca pudieron siquiera imaginar. En definitiva, el método de la ciencia historia ha llevado su crítica hasta nuevos confines, obligando a sus cultivadores a leer con mayor atención los documentos en su contexto institucional y político, a habitar los archivos y a cuidar aquello que alguna vez fue dicho en su momento preciso. Este nuevo rigor de la ciencia ha hecho posible este ejercicio con cuatro conceptos seleccionados, todos ellos tan presentes en la vida cotidiana del mundo que habitamos en nuestros días que por su paso de mano en mano, como moneda de cambio, van perdiendo sus colores originales y relieves hasta que se pierden de vista las imágenes originalmente acuñadas. **i**

Reconocimiento a investigadores del IEMP



Mónica Vega-Solano - IEMP

▶ Investigadores del IEMP. De izq. a der. César Augusto Nieto Rojas, Luis Enrique Martínez Ballén (jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos), Omar Augusto Vivas Cortés, Sandra Rojas Barrero y Carlos Arturo Moreno Orduz.

El Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos del IEMP, liderado por Omar Augusto Vivas Cortés, asesor de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, quedó categorizado en el grupo C de Colciencias, clasificación realizada en

el marco de la Convocatoria Nacional para el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y para el Reconocimiento de Investigadores del SNCTel, 2015.

Los resultados finales se entregaron el pasado 20 de mayo. «Se resalta que

5 796 registros de grupos estuvieron inscritos al proceso de clasificación y 4.458 cumplieron con las condiciones para reconocimiento».¹

A su vez, fueron reconocidos como investigadores junior Sandra Rojas Barrero y Omar Vivas. «Los parámetros para la tipificación de investigadores e integrantes se aplicaron a 66.028 hojas de vida registradas y certificadas en el aplicativo CVLAC; y avaladas por alguna institución.

Basados en el número de hojas de vida certificadas y avaladas, se reconocieron a 10 042 investigadores (...)»² entre los que se encuentran los dos servidores del IEMP. **i**

¹ Colciencias (2016). Anuncio de fecha de corte para el proceso de la Convocatoria Nacional para el Reconocimiento y Medición de Grupos de Investigación, Desarrollo Tecnológico o de Innovación y para el Reconocimiento de Investigadores del SNCTel, 2015. Bogotá, D. C.

² *Ibidem*.

¿Empleo o trabajo en las cooperativas?

Un análisis comparado entre cooperativas recientemente fomentadas por el Estado y las cooperativas más antiguas de Colombia

JUAN FERNANDO ÁLVAREZ¹

Tradicionalmente, los Estados encuentran en las organizaciones cooperativas un aliado importante para mitigar problemas estructurales como el desempleo, la baja cohesión social y la falta de democratización de los mercados (ONU, 2014). Por ello, desarrollan medidas de fomento bajo las cuales se transfieren a las cooperativas parte de las responsabilidades estatales en una relación en la cual el Estado gana aliados locales para optimizar su función de redistribución y las cooperativas ganan un aliado importante para el soporte de su accionar (OIT, 2002).

Cuando las medidas de fomento no logran la articulación de los intereses estatales y la especificidad de las cooperativas, nos encontramos ante su instrumentalización, lo que a la postre tiende a generar problemas de sostenibilidad de las cooperativas en el tiempo.

Tal es el caso de la instrumentalización de las cooperativas con fines de generar empleo: mientras se busca que las cooperativas generen empleo, se les mide por tal propósito y se generan incentivos para su desarrollo; la lógica organizacional de las cooperativas no privilegia la generación de empleo dependiente, sino de trabajo autónomo.

Así, las iniciativas de fomento estatal terminan generando concurrentes solapamientos que afectan la perdurabilidad de las organizaciones y obstaculizan la generación de aprendizajes propios acerca de la autogestión del trabajo.

Lo anterior se verifica en Colombia tras un análisis comparativo sobre las nociones de trabajo y empleo en 497 cooperativas creadas a partir del fomento estatal Colombia entre 2012 y 2014 y nueve de las cooperativas más antiguas de Colombia.

El estudio de las cooperativas fomentadas por el Estado fue cofinanciado a partir de un convenio entre la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el Centro de Investigación y Educación Cooperativas (CIEC) donde se indagó, entre otros, la percepción sobre empleo y sostenibilidad organizacional en 497 cooperativas que pudieron ser contactadas de un universo de más de 4000 organizaciones creadas en ese período. El estudio de las cooperativas más antiguas fue cofinanciado por las anteriores instituciones y el IEMP donde se indagó, entre otros, la percepción sobre factores de perdurabilidad en nueve de las organizaciones cooperativas identificadas como más antiguas del país.

Los hallazgos de tal comparación dan cuenta de que el Estado ha acentuado su apoyo a las cooperativas entre 2012 y 2014 en actividades que conducen a la generación de empleo. Con ello se satisfacen metas del Ministerio del Trabajo como entidad de adscripción y se busca reducir el desempleo.

Ante la consulta de medidas cognitivas como la formación y sensibilización de organizaciones creadas, las respuestas señalan que:

- 80% de los encuestados manifiestan haber recibido suficiente información de las características de las organizaciones a crear,
- 80% manifiestan que las actividades de sensibilización previa fueron útiles al momento de crear sus organizaciones,
- 95% manifiestan que se atiende a la necesidad o expectativa reconocida por los actores fundantes.
- Con relación a los procesos de vinculación de asociados, se percibe que este hecho asociativo aumenta, para el 65% de los encuestados, los niveles de convivencia pacífica y en menor medida aumenta los servicios para la comunidad (35%).



► El cooperativismo es una de las líneas de investigación del IEMP que ha producido diversas publicaciones que contienen los resultados arrojados por los estudios financiados con recursos de la unidad académica del ministerio público.

Sin embargo, tales acciones no encuentran un acompañamiento que garantice la sostenibilidad de las cooperativas recién creadas:

- El 78% de las actividades de fortalecimiento están relacionados a procesos de capacitación y sensibilización a través de cursos, diplomados, talleres, encuentros y demás actividades educativas y solo 22% realiza actividades directas de asesoramiento y acompañamiento técnico en los que se incluyan diagnósticos, formulación de proyectos y asesoría legal.
- Tal percepción se fortalece ante la identificación por la cual se manifiesta que más del 75% de los procesos de acompañamiento se realiza con una periodicidad menor al mes e incluso con acompañamientos esporádicos o nulos.

En adición, solo el 15% de las entidades reportó que la creación de su cooperativa generó empleo formal. Sin

¹ Profesor de la Universidad Católica de Colombia y miembro del Consejo Directivo de Cieriec-Colombia.

embargo, para más del 60% de las organizaciones, la acción cooperativa genera trabajo autónomo decente.

Lo anterior da señales acerca de la necesidad de buscar en las acciones de fomento cooperativo un equilibrio entre la productividad laboral con el bienestar de los asociados y esto no se logra induciendo a las organizaciones a generar empleo, como se refleja en los resultados, sino fortaleciendo los emprendimientos socioeconómicos generadores de compromisos que se expresan en trabajo autónomo.

El aporte del cooperativismo al «empleo digno»

En el ámbito de las cooperativas más antiguas fueron analizadas nueve cooperativas que en promedio tienen 75 años de existencia (Cooperativa Ovina de Marulanda, Cootramed, Cootraemcali, Febor, Coopanelas, Coopetrans-Tuluá, Cootranshuila, Coomulcar y Coopcarvajal). Los hallazgos dan cuenta de que estas buscan estabilizar en el tiempo la relación entre trabajo, base asociada y desarrollo organizacional, aunque ello no implique mayores tasas de empleo formal.

Para soportar lo anterior, se sintetiza en la tabla 1 un cuadro comparativo entre las cooperativas más antiguas del país en relación al promedio del cooperativismo colombiano.

Tabla 1. Comparación de las cooperativas más antiguas con el cooperativismo colombiano

Segmento empresarial	Tamaño de la empresa según activos		Número de trabajadores	
	Promedio nacional	Cooperativas antiguas	Promedio nacional	Cooperativas antiguas
Microempresas	77.5%	-	12	-
Pequeña empresa	17.6%	33.3%	108	6
Mediana empresa	3.9%	22.2%	285	120
Gran empresa	1%	44.5%	2 200	45

Fuente: Elaboración propia con base en informe de desempeño cooperativo Confecoop (2015)

Del cuadro se desprenden los siguientes hallazgos:

- Tras el tamaño óptimo. Mientras el 95.1% de las cooperativas del país son micro y pequeñas empresas, lo son solo el 33.3% de las cooperativas antiguas (las dos cooperativas de producción). Así mismo, mientras en el ámbito nacional poco menos del 5% se puede considerar mediana y gran empresa, para las cooperativas antiguas el porcentaje es de casi el 67% de las empresas (el resto de cooperativas abocadas a la prestación de servicios).
- Se requiere eficiencia laboral. Dentro de las pequeñas empresas de las cooperativas antiguas se encuentran las cooperativas de producción. En ellas, el número de empleados es 18 veces menor al del promedio nacional. En cuanto a medianas empresas, la proporción indica que por cada empleado de las cooperativas antiguas hay un 2,3 empleados como promedio del cooperativismo colombiano. En grandes empresas, por cada empleado en las cooperativas antiguas hay cerca de 49 empleados en el promedio de las grandes empresas cooperativas a nivel nacional.

¿Por qué tal diferencia en el tamaño y cantidades de empleados entre el promedio nacional de cooperativas y las más antiguas? Algunos estudios sugieren que los promedios de la pequeña empresa a nivel

nacional llevan impresa la carga laboral de cientos de cooperativas de trabajo asociado constituidas de forma instrumental lo que en definitiva ha generado obstáculos a la generación de economías de escala (Álvarez y García, 2013).

Es claro que el argumento de la grandeza por el número de empleados puede resultar infructuoso en un entorno de feroz competencia donde las empresas logran importantes dimensiones financieras con poco personal empleado y una especialización importante. Pero más infructuoso el argumento de la grandeza por número de empleados, cuando analizamos que el objetivo de la cooperativa no es generar empleo sino maximizar los beneficios hacia sus asociados.

Ello va en contravía de los argumentos según los cuales el objeto de las cooperativas de trabajo es generar empleo e induce a pensar que la evaluación de la eficiencia de estas organizaciones, medida por el número de nuevos empleos que genera, es errática. Así, el argumento según el cual el cooperativismo puede reducir ostensiblemente el desempleo es poco riguroso a la luz de la participación de estas empresas en el Producto Interno Bruto. **i**

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Juan y García, Alberto (2013). Las cooperativas de trabajo asociado y su instrumentalización en Colombia. En revista *Idelcoop* n.º 211, n.º 2013, PP. 27-43.
- Confecoop (2015). Informe de desempeño sector cooperativo colombiano 2014. Extraído el 6 de noviembre de 2015 del sitio http://www.confecoop.coop/images/informes_anuales/DESEMPE%C3%91OCOO2014.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (2002). Recomendación 193 sobre la Promoción de las cooperativas. Ginebra.
- ONU (2014). La economía social y solidaria y el reto del desarrollo sostenible, UN-SRID, Ginebra.
- Rodríguez, Nestor (2009). Entre la subcontratación y la intercooperación. Las cooperativas frente a los procesos de externalización productiva. Red Universitaria de las Américas en Estudios Cooperativos y Asociativismo. Mimeo.

El enfoque diferencial en el sistema penitenciario y carcelario: el caso de los indígenas privados de la libertad

CARLOS ARTURO RAMÍREZ HINCAPIÉ
 PROCURADOR REGIONAL DE SANTANDER

El sistema penitenciario y carcelario colombiano ha sido catalogado como en permanente crisis, la mejor evidencia de ello es que es el único ámbito en el que la Corte Constitucional ha declarado dos veces el estado de cosas inconstitucional (Sentencia T-153 de 1998 y Sentencia T-388 de 2013), siendo la última complementada por una nueva sentencia estructural que fue notificada a inicios del año 2016 (Sentencia T-762 de 2015).

Sin embargo, la respuesta del Gobierno ha estado encaminada a resolver problemas estructurales de la administración penitenciaria y carcelaria como el número de cupos, sin espacio para pensar el problema como un tema de política criminal y menos como la necesidad de implementar una política pública en la materia que dé respuesta al enfoque de derechos y al enfoque diferencial.

Tratándose de las personas privadas de la libertad, estamos frente a una población en condiciones de vulneración sistemática de sus derechos, con una relación de especial sujeción frente al Estado que impide el reclamo o autosatisfacción de estos. En ese contexto, se encuentran inmersos grupos identitarios que deben ser objeto de enfoque diferencial como lo ha reconocido expresamente el legislador en el artículo 3 A de la Ley 65 de 1993 y la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, la que se encuentra en gran medida compilada en la Sentencia T-388 de 2013.

El enfoque diferencial en el sistema penitenciario y carcelario colombiano

Se puede partir de una noción básica del enfoque diferencial, como un mecanismo para focalizar acciones del Estado, encami-

nado a la materialización del derecho a la igualdad en sentido material frente a una población en condición de vulnerabilidad o discriminación histórica como la indígena; esto adquiere especial relevancia en el contexto de las personas privadas de la libertad, dadas las características etnográficas de la población y el deber reforzado del Estado de adelantar acciones con enfoque diferencial en el sistema penitenciario y carcelario en razón de la relación de especial sujeción.

La literatura sobre el enfoque diferencial, aunque ausente de una definición homogénea, evidencia una serie de elementos comunes de los que se puede inferir que este concepto responde a la orientación del Estado para adoptar acciones encaminadas a desarrollar el derecho a la igualdad, no en la dimensión liberal clásica, sino desde una acepción de igualdad material de diferentes grupos poblacionales que requieren de acciones específicas para el goce efectivo de sus derechos, dada la situación de vulnerabilidad por la exclusión histórica o discriminación.

Todas las acciones encaminadas a la garantía de derechos no constituyen enfoque diferencial, sino que pueden enmarcarse en la teoría de enfoque de derechos. En consecuencia, se hace necesario

señalar que mientras la teoría del enfoque diferencial responde al énfasis que debe realizarse por parte del Estado para la garantía de los derechos de un grupo poblacional, que requiere de acciones específicas por las condiciones de discriminación y exclusión social a la que se han visto sometidos (Arteaga, 2012), el enfoque en derechos, por su parte, responde a la realización de los derechos humanos de todas las personas (Ferrer, 2005).

Dentro de las definiciones desarrolladas en la literatura reciente se encuentra que la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha establecido un concepto amplio de enfoque diferencial, el cual recoge la mayor parte de los elementos de la doctrina sobre el particular:

(...) busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados. Implica: identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales (ACNUR, 2008, citado en Ministerio de Protección Social, 2011:27).

En el sistema jurídico colombiano, desde la Constitución de 1991, el Estado ha incursionado en el desarrollo de los derechos humanos civiles, políticos y económicos dentro del marco de un neoconstitucionalismo mundial. La Constitución de 1991 reconoce a Colombia como un país pluricultural y multiétnico, estableciendo más de 30 artículos que hacen referencia a la diversidad étnica y cultural y a la necesidad de garantizar el bienestar, así como la permanencia de las características particu-

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



► «Se puede partir de una noción básica del enfoque diferencial, como un mecanismo para focalizar acciones del Estado, encaminado a la materialización del derecho a la igualdad en sentido material frente a una población en condición de vulnerabilidad o discriminación histórica como la indígena (...).»

lares de las 87 etnias indígenas, los tres grupos diferenciados de población afrocolombiana y el pueblo gitano existentes en el país (DANE, 2007).

En particular, del artículo 7 de la Constitución Política de Colombia deriva el principio que rige la enunciación de medidas diferenciadas que reconozcan y afirmen los procesos identitarios de los colombianos en cada uno de los ámbitos y procesos que lo demanden (Morales, 2015, P. 15), postulado normativo constitucional que tiene que ser leído, tratándose de enfoque diferencial, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución Política mediante el que se establece el derecho a la igualdad no solo en sentido formal sino material.

Así las cosas, la subsunción teórica del concepto del enfoque diferencial encuentra acopio en la igualdad en cuanto derecho y principio fundamental del sistema jurídico colombiano (Ángel, 2012), lo que de conformidad a la interpretación dada por la Corte Constitucional conlleva al deber del Estado de adoptar un enfoque diferencial para lograr la igualdad material en los términos citados. Debe anotarse que, aunque el alto tribunal constitucional no ha adoptado una definición sobre el enfoque diferencial, las nociones sobre las que se erige el concepto en la doctrina encuentran su correlato en la jurisprudencia constitucional bajo la teoría de las acciones afirmativas o discriminación positiva.

Con ese escenario de fondo autores como Blanca Artega (2012) han señalado «(...) la conceptualización, aplicación, exigibilidad y compromiso con el enfoque diferencial como una de las maneras de reconocer la diversidad y multiculturalismo del país». Sin embargo,

es claro que en materia de enfoque diferencial se encuentra al menos frente al primer elemento, la conceptualización, que está aún en proceso de desarrollo frente a su alcance en lo que respecta a los diferentes sujetos objeto de este, es así que la única definición que ofrece el sistema jurídico colombiano sobre el concepto se encuentra

go Penitenciario y Carcelario introduciendo la noción de enfoque diferencial al sistema, principio que aunque carece de definición y desarrollo establece los sujetos objeto de este. La disposición señala:

Enfoque diferencial. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay pobla-

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que se ha desarrollado la noción de relaciones especiales de sujeción como base para comprender el alcance de los deberes y derechos recíprocos que existen entre las personas privadas de la libertad y las autoridades carcelarias, teoría mediante la que se ha sostenido que esta clase de relaciones hacen referencia al:

(...) nacimiento de un vínculo en el que, de un lado, el recluso se sujeta a las determinaciones que se adopten en relación con las condiciones del centro carcelario o penitenciario respectivo, lo que incluye la restricción en el ejercicio de ciertos derechos, y, del otro, el Estado asume la responsabilidad por la protección y cuidado del interno durante su tiempo de reclusión (Corte Constitucional, 2013).

En ese sentido, concluye la Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015 frente a los derechos de las personas privadas de la libertad que estos constituyen derechos constitucionales reforzados. En lo que concierne al segundo patrón de análisis, es decir, grupos identitarios que por las condiciones de vulnerabilidad o discriminación deben ser sujetos de enfoque diferencial, se encuentra que el legislador estableció un criterio objetivo en el artículo 3 A de la Ley 65 de 1993 de identificación, a saber: en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad, criterios que guardan estricta concordancia con el artículo 13 de la supra norma y de los elementos utilizados por la Corte



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

► «Tratándose de enfoque diferencial por razones étnicas, el Código Penitenciario y Carcelario establece al tenor de su artículo 29 la reclusión especial para personas indígenas; adicionalmente, el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 1709 al tenor del artículo 96 confirió facultades extraordinarias al Gobierno para regular las condiciones de reclusión y resocialización con enfoque diferencial étnico, norma que a pesar de haberse vencido el plazo de los seis meses otorgados para tal finalidad no fue desarrollada».

en el artículo 13 de la Ley 1448 de 2011 en el que se indica:

El principio de enfoque diferenciado reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención asistencial y reparación integral que se establecen en la presente Ley, contarán con dicho enfoque.

Tratándose de enfoque diferencial al interior del sistema penitenciario y carcelario colombiano, el legislador, mediante la Ley 1709 de 2014, incluyó el artículo 3 A al Cód-

iciones con características particulares en razón de su edad, género, religión, identidad de género, orientación sexual, raza, etnia, situación de discapacidad y cualquiera otra. Por tal razón, las medidas penitenciarias contenidas en la presente ley, contarán con dicho enfoque.

El Gobierno Nacional establecerá especiales condiciones de reclusión para los procesados y condenados que hayan sido postulados por este para ser beneficiarios de la pena alternativa establecida por la Ley 975 de 2005 o que se hayan desmovilizado como consecuencia de un proceso de paz con el Gobierno Nacional.

Constitucional para predicar el enfoque diferencial (Congreso de la República de Colombia, 2014).

Sobre el particular, la Corte Constitucional en la Sentencia T-388 de 2013 estableció como límite constitucional de la política criminal que debe ser sensible a los sujetos de especial protección constitucional, señalando que los problemas del sistema penitenciario «(...) alcanzan dimensiones aún más nefastas cuando las personas que se ven afectadas son grupos tradicionalmente marginados o excluidos de la sociedad, personas vulnerables cuyos derechos se ven notablemente más comprometidos en las prisiones» (Corte Constitucional, 2013).

La jurisprudencia constitucional compilada en la Sentencia T-388 de 2013 pone de presente la protección constitucional dada en el contexto de privación de libertad a diferentes grupos identitarios presentes en el sistema penitenciario y carcelario como la niñez, los jóvenes, las mujeres, las personas de tercera edad, las personas con discapacidad, las personas en comunidad manifiesta y las comunidades étnicas y tradicionales.

Tratándose de enfoque diferencial por razones étnicas, el Código Penitenciario y Carcelario establece al tenor de su artículo 29 la reclusión especial para personas indígenas; adicionalmente, el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 1709 al tenor del artículo 96 confirió facultades extraordinarias al Gobierno para regular las condiciones de reclusión y resocialización con enfoque diferencial étnico, norma que a pesar de haberse vencido el plazo de los seis meses otorgados para tal finalidad no fue desarrollada.



► «(...) la Corte Constitucional ha reconocido que existen situaciones en las que las autoridades indígenas pueden imponer a sus miembros penas privativas de la libertad para que sea cumplida en una prisión del Inpec, "(...) a pesar de que ello suponga que el indígena condenado deba ser separado de su entorno cultural"».

El enfoque diferencial en el caso de las personas indígenas privadas de la libertad

Aunque existe una ausencia de legislación y regulación sobre el enfoque diferencial para las comunidades indígenas dentro de las órbitas de la política criminal, se trata de un asunto que ha venido siendo dilucidado a través de subreglas constitucionales dadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la que ha determinado lo relativo a la jurisdicción indígena, así como los límites a la pena y la privación de la libertad.

En lo que respecta al alcance de la jurisdicción indígena, considerando que es la protección de la diversidad cultural y la preservación del carácter pluralista del Estado colombiano lo que obliga a proteger el ejercicio de la jurisdicción especial indígena, la Corte Constitucional establece que existen limitaciones a la autonomía de las autoridades indígenas, siempre que las mismas estén dirigidas a evitar la realización o consumación de actos arbitrarios que lesionen

gravemente la dignidad humana y afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad.

Adicionalmente, la Corte reconoció que el derecho al debido proceso constituye un límite a la autonomía jurisdiccional de las comunidades indígenas, bajo el entendido que si bien no se exige que las autoridades adelanten la investigación y juzgamiento con el rigor propio de las normas procesales aplicables por la jurisdicción ordinaria, sí exige que se respeten unas reglas mínimas. Sobre el particular se han definido las siguientes reglas: respeto por la presunción de inocencia, garantía del derecho de defensa, proscripción de la responsabilidad objetiva y principio de culpabilidad individual, garantía del principio de *non bis in idem*, no obligatoriedad de la segunda instancia, y proporcionalidad y razonabilidad de las penas.

Frente a la pena privativa de la libertad impuesta por la jurisdicción especial indígena que debe cumplirse en una cárcel del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) la Corte anotó que:

Como principio general, es claro que cuando la infracción cometida por un indígena implica el desconocimiento de las normas, tradiciones y prácticas de su comunidad, la imposición y vigilancia en el cumplimiento de las condenas compete a las autoridades tradicionales, quienes en atención a la autonomía jurisdiccional deben dictar las sanciones que consideren pertinentes de acuerdo con sus costumbres para que sean observadas en su territorio. Ello es así, pues como se dijo anteriormente, la protección constitucional de la jurisdicción especial indígena tiene como propósito reconocer y proteger la diversidad cultural, y preservar el carácter pluralista del Estado colombiano (Corte Constitucional, 2015).

Sin embargo, la Corte Constitucional ha reconocido que existen situaciones en las que las autoridades indígenas pueden imponer a sus miembros penas privativas de la libertad para que sea cumplida en una prisión del Inpec, «(...) a pesar de que ello suponga que el indígena condenado deba ser separado de su entorno cultural». Tal situación excepcional se ha justificado para preservar la diversidad cultural misma, o para proteger bienes jurídicos que tengan un valor constitucional mayor. Por *ende*, se acepta que frente a tales circunstancias el indígena sea entregado por las autoridades de su resguardo o de su territorio al sistema penitenciario y carcelario del Estado colombiano (Corte Constitucional, 2015).

De conformidad con lo anterior, se reitera entonces desde la jurisdicción constitucional que, si bien por regla general las autoridades indígenas en atención a su autonomía ju-

risdiccional deben juzgar y ejecutar las penas de los miembros infractores al interior de su comunidad, existen:

(...) algunos casos en los que excepcionalmente se justifica que dichas autoridades tradicionales no ejecuten la condena al interior de la comunidad, para salvaguardar intereses de superior jerarquía, como la vida y la integridad física de los miembros de la comunidad e incluso de los mismos infractores. La necesidad de proteger estos bienes jurídicos debe estar debidamente justificada en cada caso concreto (Corte Constitucional, 2015).

Las situaciones excepcionales que la Corte ha entendido como constitucionalmente aceptables para la privación de indígenas en establecimientos penitenciarios y carcelarios son: **i.** para preservar la vida y la integridad física de las autoridades de la comunidad, o de la comunidad en general; **ii.** debido a la falta de desarrollo institucional de los pueblos indígenas; **iii.** con el fin de evitar el «riesgo de linchamiento» al condenado.

Frente a la privación de la libertad de los indígenas en los establecimientos de reclusión se concluyó en la Sentencia T-208 de 2015 que esto no vulnera sus derechos, pero requiere darse en condiciones que permitan una reclusión étnica y culturalmente diferenciada acorde con sus costumbres tradicionales y culturales. Sobre el particular señaló que:

Es necesario recordar que las autoridades de los pueblos indígenas son autoridades que prestan el servicio público de administración de justicia. Por lo tanto, tienen el deber consti-

tucional de asumir una serie de obligaciones dirigidas a preservar la integridad cultural de sus comunidades, y de sus miembros, manteniendo y promoviendo sus propias costumbres, tradiciones y prácticas, incluso más allá de los límites de sus respectivos territorios dentro de las cárceles a las cuales envían a sus miembros.

Dicho deber se materializa en particular en que en el ejercicio de su jurisdicción tienen la obligación correlativa frente a las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión de garantizar a los miembros de la comunidad las herramientas necesarias para conservar su cultura al interior del centro carcelario.

Por otra parte, la Corte Constitucional estableció que la finalidad resocializadora de las penas privativas de la libertad tiene una estrecha relación la dignidad humana, y con el Estado social de derecho, lo que hace que opere como un límite al ejercicio de la jurisdicción especial indígena. Sin embargo se precisa que:

(...) no es una forma de resocialización dirigida a permitirles a los indígenas vivir en la sociedad mayoritaria. Se trata, por el contrario, de garantizar que los indígenas condenados por la jurisdicción especial que estén reclusos en cárceles ordinarias tengan todos los medios disponibles para poder vivir nuevamente en sus territorios, con sus comunidades, de conformidad con sus usos y costumbres, y bajo el mando de sus autoridades. Esta forma de resocialización pretende, en últimas, garantizar la integridad cultural de individuos que se encuentran privados de su libertad por fuera de su contexto cultural, y por lo tanto, expuestos a un mayor grado de vulnerabilidad.

Ante la ausencia de los mecanismos legales de coordinación, la Corte señaló que deben suscribirse y ejecutarse convenios de cooperación entre el Inpec y las autoridades indígenas en las que se establezcan los compromisos específicos encaminados a lograr los fines de la pena que las autoridades indígenas impusieron. En ese marco

la resocialización diferenciada supone abordar la posibilidad de redención de pena impuesta por la jurisdicción especial indígena.

En lo que respecta al lugar de reclusión para los indígenas, el estudio de los derechos de esa población conlleva a la Corte a señalar que no se requiere de un pabellón exclusivo, sino de pabellones donde se garanticen los medios necesarios para que estos puedan llevar a cabo su proceso de resocialización étnicamente diferenciado.

En conclusión, se encuentra que el enfoque diferencial de las personas privadas de la libertad no responde a un mero capricho del legislador o retórica en materia de derechos, sino que tiene efectos instrumentales potentes en el ámbito de la materialización de los derechos de las personas que tradicionalmente han sido objeto de discriminación o vulneración. Por ello, la ausencia de regulación y políticas públicas en la materia, en particular en el sistema penitenciario y carcelario, constituyen un bloqueo del sistema para el desarrollo del derecho a la igualdad y la protección de los sujetos objeto de esta, los cuales han tenido que acudir a la jurisdicción constitucional para la protección individual de sus derechos. **i**

Referencias bibliográficas

- Ángel Cobo, Natalia (2012). *Enfoque diferencial a la luz de la jurisprudencia constitucional*. En: Cepeda, Manuel José (2012). *Desplazamiento forzado*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arteaga Morales, Blanca (2012). *Enfoque Diferencial: ¿una apuesta para la construcción de paz?. En Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz*. Serie 3. Bogotá: Observatorio de construcción de paz.



Recuperado de (2016, 7 de julio) https://pixabay.com/es/ventana-la-red-castillo-642006/

► «Las situaciones excepcionales que la Corte ha entendido como constitucionalmente aceptables para la privación de indígenas en establecimientos penitenciarios y carcelarios son: **i.** para preservar la vida y la integridad física de las autoridades de la comunidad, o de la comunidad en general; **ii.** debido a la falta de desarrollo institucional de los pueblos indígenas; **iii.** con el fin de evitar el "riesgo de linchamiento" al condenado».



► «Ante la ausencia de los mecanismos legales de coordinación, la Corte señaló que deben suscribirse y ejecutarse convenios de cooperación entre el Inpec y las autoridades indígenas en las que se establezcan los compromisos específicos encaminados a lograr los fines de la pena que las autoridades indígenas impusieron. En ese marco la resocialización diferenciada supone abordar la posibilidad de redención de pena impuesta por la jurisdicción especial indígena».

- Constitución Política de 1991.
- Congreso de la República. Ley 65 de 1993.

- Congreso de la República. Ley 1448 de 2011.
- Congreso de la República. Ley 1709 de 2014.
- Corte Constitucional. Sentencia T - 153 de 1998.
- Corte Constitucional. Sentencia T - 388 de 2013.
- Corte Constitucional Sentencia T-208 de 2014
- Corte Constitucional. Sentencia T-762 de 2015.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) 2007. *Colombia una nación multicultural: su diversidad étnica*. Dirección de censos y demografía. Bogotá

- Ferrer, Marcela (2005). La población y el desarrollo desde un enfoque de derechos humanos: intersecciones, perspectivas y orientaciones para una agenda regional. En: *Serie Población y Desarrollo* n.º 60. Santiago de Chile: CELADE/CEPAL.
- Ministerio de la Protección Social. 2011. «Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad en Colombia». En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7536.pdf?view=1>.

Universalismo y relativismo de los derechos humanos en las sentencias de la Corte Constitucional Colombiana sobre poblaciones indígenas



► Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

VANESSA MONTERROZA BALETA
GRUPO DE COOPERACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES
PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y con el propósito de evitar las atrocidades cometidas durante las guerras mundiales, se expidió la Declaración

Universal de los Derechos Humanos, instrumento que marcó el inicio de una nueva etapa en la protección de los derechos, pues solo a partir de este momento se crea un compendio normativo en esta materia, con vocación universal y reconocido por un gran número de Estados.

La elaboración de la declaración es encomendada por la Asamblea General de las

Naciones Unidas a un grupo de ocho expertos de diferentes países, que conformarían el Comité de Redacción de la Comisión de Derechos Humanos. Desde el inicio de las discusiones, uno de los principales temas de debate se centraba en el carácter universal que debía guiar la declaración de derechos, sobre todo en un mundo polarizado en una «guerra fría» marcada por dos ideologías, que además de diferir en el modelo económico, diferían en cuanto a los derechos que debían primar en la sociedad; o por lo menos en el contenido y entendimiento de los mismos.¹

En ese escenario, el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General adopta

¹ Eleanor Roosevelt, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, indicó en sus memorias, refiriéndose a otros miembros de la comisión que: «El Dr. Chang era un pluralista y mantenía de una manera encantadora que existía más de un tipo de realidad concluyente. La Declaración, decía, debería reflejar ideas que no se identificaran únicamente con el pensamiento occidental y el Dr. Humphrey tendría que saber aplicar un criterio ecléctico. Su comentario, aunque dirigido al Dr. Humphrey, en realidad estaba dirigido al Dr. Malik, quien no tardó en replicar explicando detenidamente la filosofía de Tomás de Aquino. El Dr. Humphrey se sumó con entusiasmo al debate, y recuerdo que en un momento dado el Dr. Chang sugirió que tal vez convendría que la Secretaría dedicara algunos meses a estudiar los fundamentos del confucianismo!». Tomado de la página oficina de la Organización de las Naciones Unidas (consultada en junio de 2016).

mediante Resolución 217 A (III) la Declaración Universal de los Derechos Humanos, definiéndola:

Como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos.

Al ser catalogada como un ideal común de todos los pueblos, la declaración ratificó su pretensión de universalidad incluyendo aquellos Estados no partes de la Organización de las Naciones Unidas, es decir, se tenía la convicción que eran esos y no otros los derechos que debían protegerse en todo el mundo. De acuerdo a lo expuesto, y a pesar de que la declaración es sin lugar a dudas el instrumento que determinó la positivización del derecho de los derechos humanos e inspiró la promulgación de tratados de derecho internacional, regional y comunitario en este campo, las críticas al universalismo no se hicieron esperar.

Los relativistas de los derechos indican que la universalidad es incompatible con el pluralismo que representan los diferentes pueblos a lo largo del mundo, encasillándolos en un único modelo de derechos que acoge principalmente una visión occidental, desconociendo las particularidades propias de cada cultura.²

² De acuerdo con Charles Taylor citado por José Alejandro Salcedo Aquino «Charles Taylor, en su ensayo “El multiculturalismo” y la política

Por otra parte, la postura del relativismo no solo critica la adopción de un sistema universal a nivel de Estados con visiones culturales distintas, sino también de la adopción de ese mismo sistema universal en comunidades minoritarias dentro de un mismo Estado, es decir, se critica el universalismo en dos instancias: a nivel mundial, a favor de los Estados con una concepción de derechos distinta a la occidental, y a nivel nacional, a favor de los grupos minoritarios dentro de una sociedad.³

En este escrito se pretende hacer un acercamiento al problema jurídico que se presenta a partir de la confrontación de las teorías del universalismo⁴

del reconocimiento aboga por el respeto de la identidad de las distintas culturas, que no deben desaparecer en la uniformidad propia de las sociedades modernas. Según Taylor, aun admitiendo la mezcla que producen los fenómenos de inmigración, es preciso reclamar el derecho a la diferencia de cada grupo cultural. Hasta ahora ha sido un avance el reconocimiento de la universalidad de los derechos humanos y de la igualdad entre los hombres. Pero junto con eso, es necesario atender ahora las diferencias si se quiere evitar que algunas culturas desaparezcan adsorbidas por los grupos mayoritarios. Esto justifica incluso que ciertas legislaciones se propongan como objetivo el mantenimiento de ciertas lenguas y modos de vida. *Multiculturalismo: orientaciones filosóficas para una argumentación pluralista*. Universidad Autónoma de México. México. 2001. PP. 69-70.

³ José Alejandro Salcedo Aquino señala dos modelos de relativismo: «1. El referente a las minorías nacionales en donde la diversidad cultural surge de la incorporación de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y estaban territorialmente concentradas en un Estado mayor. Una de las características distintivas de las culturas incorporadas, en muchos casos llamadas “minorías nacionales”, es justamente el deseo de seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria o dominante de la que forman parte; exigen, por tanto, diversas formas de autonomía o autogobierno para asegurar su supervivencia como sociedades distintas (...) 2. Relativo al fenómeno de la inmigración: El segundo modelo propuesto Kymlicka, la diversidad cultural surge de la inmigración individual o familiar. Los inmigrantes acostumburan unirse en asociaciones poco rígidas y evanescentes, en algunos casos denominados también “grupos étnicos”. A grandes rasgos, dichos grupos desean integrarse a la sociedad de la que forman parte y que se les acepte como miembros con pleno derecho de la misma (...)» *Ibidem*. PP. 32 y siguientes.

⁴ Sobre universalismo Moreno Villa señala «Según Habermas el universalismo ético propuesto por él relativiza la propia forma de existencia, la tradición moral y cultura propia, y da lugar a otras formas de vida a los otros, a los extraños, que no resultarán tales si no nos ofuscamos en la defensa de la universalización de la propia identidad. Por eso confía en la estrategia de la ética de la acción comunicativa: El discurso representa una forma



▶ «Los relativistas de los derechos indican que la universalidad es incompatible con el pluralismo que representan los diferentes pueblos a lo largo del mundo, encasillándolos en un único modelo de derechos que acoge principalmente una visión occidental, desconociendo las particularidades propias de cada cultura».

y el relativismo de derechos, en materia de comunidades indígenas en Colombia, analizando sentencias de la Corte Constitucional sobre casos concretos de confrontación de la concepción mayoritaria frente a las cosmovisiones indígenas y cómo ello afecta o no la pretendida universalidad de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Relativismo y la universalización de los derechos en Colombia

Colombia es parte de la Organización de las Naciones Unidas y reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así mismo, ratificó el Pacto de los

de comunicación exigente, en la medida que su fin es lograr el entendimiento entre los hombres, por lo cual apunta más allá de las formas de vida singulares. En la comunidad ideal de comunicaciones tienen cabida todos los sujetos capaces de lenguaje y acción (...) Habermas quiere asegurar la validez y no solo la exigencia de las normas éticas y del derecho. Una norma ética o jurídica sólo es tal si existe un grado de imposición a todas las personas por igual. Por ello en su construcción deben participar todos los afectados, al menos idealmente». *Filosofía: ética, política e historia de la filosofía*. Mariano Moreno Villa. Editorial MAD. España 1999. PP. 66 – 67.

Derechos Civiles y Políticos y el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que desarrolló la declaración, de tal suerte que dicho instrumento tiene aplicación en nuestro país y además es de obligatorio cumplimiento a la luz del principio de la responsabilidad internacional de los Estados y el *pacta sunt servanda*.

Así mismo, a nivel interno la Constitución Política reconoce un catálogo de derechos aplicables a toda la población, incluidas las comunidades indígenas que habitan en el territorio,⁵ sin embargo, desde el artículo primero del texto constitucional se manifiesta el carácter pluralista del Estado colombiano. Adicionalmente, el artículo 7 reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación, el artículo 16 el libre desarrollo de la personalidad, el 18 la libertad de

⁵ De acuerdo con Jimeno Santoyo Myriam en revista *Credencial Historia*, edición 33, septiembre de 1992, «Las fuentes oficiales hablan de 450 a 500 mil indígenas en Colombia, pertenecientes a cerca de 81 etnias diferentes, con 64 distintas lenguas habladas, pertenecientes a 14 familias lingüísticas».

conciencia, el 19 la libertad de cultos y el 13 la condición de igualdad entre las personas sin discriminación de ningún tipo.

Como consecuencia de lo anterior, estaríamos frente a un Estado que reconoce la universalidad de los derechos, pero también el pluralismo, sobre todo teniendo en cuenta la multiplicidad de grupos minoritarios indígenas presentes en el país. Esta doble condición genera que en casos concretos puedan verse enfrentadas la concepción universalista de derechos frente a concepciones propias de la cultura de grupos minoritarios, que deben ser resueltas por las autoridades judiciales, y que en el fondo es la manifestación de la pugna relativismo – universalismo en situaciones particulares en nuestro ordenamiento jurídico.

Universalismo de los derechos en la jurisprudencia colombiana

Desde la creación de la Corte Constitucional en 1991 y con fundamento en la función de protección de derechos, a través de figuras como la acción de tutela y en algunos casos en control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha conocido de casos en cuya discusión se encuentran inmersas consideraciones alusivas al universalismo y relativismo de derechos, especialmente en la jurisprudencia referente a comunidades indígenas de Colombia.

En la jurisprudencia constitucional sobre la materia podemos encontrar tres tipos de sentencias: 1) los casos en los cuales estando en oposición el derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas con otros derechos de carácter fundamental, se opta

por proteger el otro derecho. 2) Los casos en los cuales estando en oposición el derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas con otros derechos de carácter fundamental, se opta por proteger el derecho a la diversidad. 3) Casos en los cuales la concesión del derecho va determinada por la revaluación y recontextualización de las tradiciones de la comunidad indígena a fin de no generar interferencias con otros derechos fundamentales.

Primera postura: primacía de otros derechos frente al derecho a la diversidad étnica y cultural

La primera postura la tenemos, verbigracia, en la Sentencia SU - 510 de 1998 en la cual se resuelve la confrontación del grupo mayoritario del pueblo arahuaco de la Sierra Nevada de Santa Marta, con un grupo minoritario de la comunidad perteneciente a la Iglesia Pentecostal Unida de Colombia, quienes manifiestan una vulneración al derecho a la libertad de culto, pues las autoridades tradicionales han decidido impedir dentro del resguardo la práctica colectiva del culto evangélico,

el proselitismo para el logro de nuevas adhesiones, el ingreso del pastor al territorio colectivo, la construcción de templos evangélicos dentro del territorio, la prohibición de salida colectiva del cabildo para realizar la práctica del culto; igualmente, la discriminación en la repartición de bienes escasos y servicios, y sometimiento a castigos severos como, por ejemplo, encerramiento en lugares oscuros sin comida y sin alimento, ser colgados de los brazos durante horas u obligados a arrodillarse sobre piedras.

Como respuesta, los líderes indígenas y las autoridades tradicionales manifestaron que las prácticas religiosas de la Iglesia pentecostal dentro del resguardo amenazan la existencia misma del pueblo arhuaco y su derecho fundamental a la integridad, identidad y diversidad cultural. Adicionalmente, señalaron que las restricciones a las que han sometido a sus «compañeros evangélicos» se encuentran plenamente legitimadas por la «Ley de Origen» y aclaran que no rechazan a los miembros de la comunidad que han «caído» en el evangelio, y que no los castigan por el mero hecho de predicar otra religión, sino por incumplir las

normas de convivencia de la colectividad, ya que quienes vivan en territorio arhuaco deben obedecer las normas propias de convivencia y respetar a las autoridades tradicionales.

Para resolver el caso, la Corte inicia con un recuento de la cultura y tradición del pueblo arhuaco y como estas pueden verse afectadas por la religión cristiana. Como hecho determinante para la afectación, se menciona que la cultura ika o arhuaca no establece una diferencia clara entre el mundo del individuo y el mundo comunitario o entre lo religioso y lo político. En este sentido, cualquier cambio de concepción religiosa no solo afecta la individualidad del sujeto, sino a la comunidad entera y no solo en el ámbito religioso sino también el político.

De igual manera, se señala que la intervención de la Iglesia cristiana rompe el esquema de colectividad de las relaciones, pues en el cristianismo la relación con Dios es individual, desconociéndose además la autoridad de los mamos como intermediarios entre el individuo y las fuerzas sobrenaturales del universo.⁶ La incursión del cristianismo en el pueblo arhuaco puede originar, además, pérdida de las tradiciones



► «Colombia es parte de la Organización de las Naciones Unidas y reconoce la Declaración Universal de los Derechos Humanos. (...) de tal suerte que dicho instrumento tiene aplicación en nuestro país y además es de obligatorio cumplimiento a la luz del principio de la responsabilidad internacional de los Estados y el *pacta sunt servanda*».

6 «Mamos son actores fundamentales en la preservación del pensamiento religioso y espiritual de los Ika y, por ende, son los guardianes de su integridad étnica y cultural. Estos sacerdotes son los poseedores del conocimiento sacro, los intérpretes fundamentales de la "Ley de Origen" y, por tanto, tienen la capacidad de fijar los parámetros de vida buena y de comportamiento de cada individuo y de la comunidad indígena toda. El mamo conoce desde las acciones más nimias hasta los pensamientos más íntimos y profundos de todos sus súbditos, guiándolos para preservar el equilibrio del universo y evitar el choque de fuerzas opuestas que lo destruirían. Sólo el mamo conoce las ofrendas apropiadas para éstos propósitos y los sitios sagrados en los cuales los pagos deben ser depositados. En una palabra, sin la guía y autoridad espiritual y religiosa de los mamos, la comunidad Ika perecería en el caos universal. Por esta razón, renegar y cuestionar la autoridad de estos sacerdotes significa la renuncia a la identidad cultural Ika». Corte Constitucional, Sentencia SU - 510 de 1998.



Recuperado de (2016, 30 de junio) <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/diario/detalle/articulo/los-medios-colombianos-no-entenderan...>

► «Desde la creación de la Corte Constitucional en 1991 y con fundamento en la función de protección de derechos, a través de figuras como la acción de tutela y en algunos casos en control abstracto de constitucionalidad, la Corte ha conocido de casos en cuya discusión se encuentran inmersas consideraciones alusivas al universalismo y relativismo de derechos, especialmente en la jurisprudencia referente a comunidades indígenas de Colombia».

propias del pueblo indígena por ser contrarias a la fe cristiana, como por ejemplo el uso del poporo y el mameo de coca,⁷ así como el consumo de bebidas alcohólicas; las ceremonias bautismales, matrimoniales y mortuorias por ser consideradas como actos de hechicería y de invocación de espíritus, el uso de «seguranzas»,⁸ toda vez que estas son amuleto, la práctica de la confesión⁹ y la adivina-

7 «El acto por medio del cual los hombres adultos utilizan el poporo donde guardan la cal con la cual mezclan las hojas de coca que mastican permanentemente, simboliza el acto sexual, recordando así que la existencia consiste en una serie de actos concatenados de concepción». *Ibidem*.

8 El término «seguranza» proviene del castellano «asegurar», como quiera que la ofrenda que tal término designa asegura a su poseedor y oferente de las desgracias que ocurrirían en caso de no «pedir permiso» a los «dueños» y «dueñas» de las cosas cada vez que un individuo se dispone a emprender algún tipo de actividad (Reichel-Dolmatoff, 1985, Il: 97) Citado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU - 510 de 1998.

9 «La confesión cumple el papel fundamental de preservar la autoridad de los mamos sobre la comunidad Ika, dado que es a través de este mecanismo que los sacerdotes serranos se enteran de la vida y pensamientos de sus súbditos y, de conformidad con éstos, les indican cuáles son los pagos que deben efectuar con el fin de reparar o de equilibrar los desarreglos que su actuar hubiere podido causar a la armonía universal». (Reichel-Dolmatoff, 1985, Il: 125-128). Citado por la Corte Constitucional en la sentencia SU - 510 de 1998.

ción por parte de los mamos; y todas las demás costumbres que implican la práctica de la fornicación y la hechicería a la luz del cristianismo.

La Corte Constitucional concluye que la cosmovisión ika (arhuaca) y la doctrina evangélica son incompatibles dado que la conversión de un individuo ika no significa una mera sustitución de una creencia por otra, sino un cambio total de existencia, implicando la sustitución de una forma de pensamiento y de acción por otra que le es contraria. Agrega la Corte que puede concluirse que un indígena que suplanta la «Ley de Origen» por la Biblia y al mamo por el pastor evangélico ha dejado de compartir la cosmovisión —y por lo tanto la cultura— arhuaca. En este sentido, no importa que el arhuaco evangélico y el arhuaco tradicional hablen la misma lengua, se vistan igual o tengan viviendas similares. La apariencia externa puede ser idéntica pero el significado de

las cosas que determinan su cosmovisión es distinto.

De conformidad con lo anterior, se determina que en el caso objeto de estudio no hay un interés constitucional superior al derecho del pueblo arhuaco a la integridad étnica y cultural y a la propiedad colectiva sobre su resguardo, por lo que no prospera la solicitud de la Iglesia cristiana de realizar proselitismo al interior del resguardo y demás actividades relacionadas.

La sentencia reseñada contiene implícita una postura universalista matizada por el principio del pluralismo. La Corte reconoce que existe un sistema universal donde la identidad étnica y cultura es uno de los derechos que eventualmente puede entrar en colisión con otros, correspondiéndole al juez constitucional establecer en cada caso cual debe primar, guiado por el pluralismo que inspira al Estado colombiano.¹⁰ Sustenta el alto

10 Según la jurisprudencia de la Corte, en principio la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas determina que los límites susceptibles de ser impuestos a la autonomía normativa y jurisdiccional de tales comunidades solo sean aquellos que se encuentren referidos «a lo que verdaderamente resulta intolerable por atentar contra los bienes más preciados del hombre. En primer lugar, tales bienes están constituidos por el derecho a la vida (C.P., artículo 11), por las prohibiciones de la tortura (C.P., artículo 12) y la esclavitud (C.P., artículo 17) y por legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas (C.P., artículo 29). En efecto, como lo ha manifestado la Corte, (1) sobre estos derechos existe verdadero consenso intercultural; (2) los anotados derechos pertenecen al grupo de derechos intangibles que reconocen todos los tratados internacionales de derechos humanos y que no pueden ser suspendidos ni siquiera en situaciones de conflicto armado (Pacto de Derechos Civiles y Políticos [Ley 74 de 1968], artículo 4-1 y 2; Convención Americana de Derechos Humanos [Ley 16 de 1972], artículo 27-1 y 2; Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes [Ley 78 de 1986], artículo 2-2; Convenios de Ginebra [Ley 5 de 1960], artículo 3°; Convención Europea de Derechos Humanos, artículo 15-1 y 2); y; (3) con relación al derecho a la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas, el artículo 246 de la Constitución hace expresa referencia a que el juzgamiento se hará conforme a las "normas y procedimientos" de la comunidad indígena, lo cual supone la preexistencia de los mismos respecto del juzgamiento de las conductas. En segundo término, la Corporación ha aceptado que se produzcan limitaciones a la autonomía de las autoridades indígenas siempre que estas estén dirigidas a evitar la realización o consumación de

tribunal la posición expuesta en los siguientes términos:

En consecuencia, la Corporación ha considerado que, frente a la disyuntiva antes anotada, la Carta Política colombiana ha preferido una posición intermedia, toda vez que no opta por un universalismo extremo, pero tampoco se inclina por un relativismo cultural incondicional. Según la Corte, "sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural", afirmación que traduce el hecho de que la diversidad étnica y cultural (C.P., artículo 7°), como principio general, sólo podrá ser limitada cuando su ejercicio desconozca normas constitucionales o legales de mayor entidad que el principio que se pretende restringir (C.P., artículos 246 y 330). (Corte Constitucional, 1998).

Para concluir el análisis de la sentencia a la luz de las teorías del relativismo y el universalismo, habría que indicar que a pesar de la primacía del derecho a la identidad étnica y cultural, la posición esbozada no puede ser considerada relativista pues no reconoce la independencia del sistema de valores de la cultura indígena, sino que evalúa esos valores dentro del contexto de la generalidad.

Segunda postura: primacía del derecho a la diversidad étnica y cultural frente a otros derechos

La segunda postura, la encontramos, por ejemplo en la Sentencia T- 903 de 2009 en la

actos arbitrarios que lesionen gravemente la dignidad humana al afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad». Sentencia SU - 510 de 1998.

cual se revisa la acción de tutela presentada por parte de una integrante del Resguardo Indígena Kankuamo (A) por la presunta vulneración de los derechos al debido proceso, a elevar peticiones respetuosas, y a la estabilidad laboral reforzada por parte del Cabildo Gobernador y/o el Consejo de Mayores del Resguardo Indígena Kankuamo al decidir sobre una controversia entre la actora (A) y otra integrante del Resguardo (B), por la propiedad, posesión o tenencia de un bien inmueble ubicado en el municipio de Atánquez, «propiedad»¹¹ del padre de la actora y compañero de vida de (B).

Posterior a la muerte del «titular» del bien, (A) inicia proceso de lanzamiento ante la jurisdicción ordinaria. Posteriormente, «B» llevó el conflicto a conocimiento de las autoridades tradicionales del pueblo kankuamo, quienes decidieron someter el caso a decisión definitiva del Consejo

Recuperado de (2016, 30 de junio) http://www.eluniversal.com.co/ambiente/viaje-nabusimake-el-pueblo-sagrado-de-los-arhuacos-137327

EL UNIVERSAL



Viaje a Nabusímake, el pueblo sagrado de los arhuacos



► «Según la Corte, "sólo con un alto grado de autonomía es posible la supervivencia cultural", afirmación que traduce el hecho de que la diversidad étnica y cultural (C.P., artículo 7°), como principio general, sólo podrá ser limitada cuando su ejercicio desconozca normas constitucionales o legales de mayor entidad que el principio que se pretende restringir (C.P., artículos 246 y 330). (Corte Constitucional, 1998)».

de Mayores, el cual, mediante un trámite oral, determina que el «titular» del bien sostuvo relaciones afectivas con dos mujeres, ambas miembros de la comunidad kankuamo. Por ello, dada la insuficiencia de pruebas sobre la titularidad del bien, y la pretensión de dos personas, familiares del señor, se decidió adoptar una decisión en equidad, y dividir el bien entre las partes. (A) recurre la decisión ante el Consejo de Mayores sin obtener respuesta positiva.

Como consecuencia de lo anterior, (A) interpone acción de tutela por violación al debido proceso al considerar que el Consejo de Mayores no valoró las pruebas presentadas y no se garantizó el derecho a la segunda instancia ante la jurisdicción ordinaria; violación al derecho de petición por la respuesta negativa del Cabildo Gobernador para pronunciarse sobre la decisión del

Consejo de Mayores y violación a la protección laboral reforzada al ser retirada del ejercicio de funciones como coordinadora del grupo de mujeres de la comunidad en estado de embarazo o lactancia.

Señala la Corte que se trata de un asunto de conocimiento de la jurisdicción especial indígena, pues versa sobre un inmueble ubicado en territorio del resguardo e involucra a dos miembros de la comunidad. Agrega el tribunal que el conflicto podía ser resuelto con fundamento en la equidad, teniendo en cuenta el principio de maximización de la autonomía como criterio para determinar la competencia de la jurisdicción especial,¹²

no existiendo vulneración al principio de doble instancia, pues este no es absoluto y en el caso de asuntos ante la jurisdicción especial su inexistencia se explica por el alcance dado al proceso judicial dentro de las comunidades. De igual manera, estipula la Corte que no existe una vulneración del derecho de petición pues la solicitud presentada por la peticionaria fue resuelta por el Cabildo Gobernador, quien le informó que no puede pronunciarse sobre aspectos de la decisión adoptada por el Consejo de Mayores.

Con relación a la separación del cargo de (A) como coordinadora del grupo de

¹¹ Aclara la Corte que en el caso objeto de estudio no puede hablarse de propiedad privada del bien, pues este hace parte del territorio colectivo del resguardo, por lo tanto, lo que se disputa es otro tipo de relación: «(...) Por esa razón, cuando el Estado, a través de la entidad administrativa competente, procede a establecer los linderos del territorio colectivo de una comunidad indígena, se adelanta un trámite de deslinde de predios de propiedad privada. En este caso, la Corte pudo constatar que ni el padre de la peticionaria, ni la peticionaria, ni la señora Mercedes Luque, solicitaron el deslinde de un predio en el proceso de delimitación de los territorios colectivos del resguardo kankuamo. Por lo tanto, la disputa sobre el derecho de propiedad de una parte del territorio indígena se opone a los artículos 63 y 229 de la Constitución; y la adjudicación de mejoras, o concesión de usufructo sobre predios o terrenos de la comunidad debe someterse a la regulación interna (resoluciones 018 de 6 de noviembre de 2006 y 019 de 27 de julio de 2008, emitidas por el Resguardo Kankuamo). De lo expuesto se desprende que, más allá de los argumentos presentados por la peticionaria, el hecho que ninguno de los presuntos titulares del bien haya participado en el procedimiento de deslinde de predios de propiedad privada del territorio colectivo adelantado por el Incora en 2003, implica que las decisiones sobre el usufructo de mejoras, o tenencia de parcelas, está sometido a la normatividad interna del resguardo. Esto implica, finalmente, que la controversia probatoria planteada por la accionante tenga poca incidencia en la decisión del Consejo Mayor». Sentencia T-903 de 2009.

¹² Señala la Corte sobre los principios para resolver los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena: «El principio de mayor autonomía para la decisión de conflictos internos, según el cual el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad, que cuando el conflicto involucra

dos culturas diferentes. En esta última hipótesis deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión, es decir, la jurisprudencia ha invitado a establecer un diálogo intercultural. Por último, la Corte ha defendido el principio a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía. Según este principio, en el caso concreto debe sopesarse el grado de aislamiento o integración de la comunidad indígena involucrada respecto de la cultura mayoritaria». Sentencia C-882 de 2011.

mujeres de la comunidad, la parte accionada manifestó que la labor desarrollada por (A) no equivale a un vínculo laboral, pues se ejerce sin remuneración ni subordinación y que el desconocimiento de una decisión de las autoridades del resguardo constituye una causal de mala conducta al interior del resguardo, por lo tanto se optó por no mantenerla en el cargo. Ante ello, señala la Corte que si bien es cierto no puede equipararse la actividad comunitaria con un vínculo laboral, la decisión de separación del cargo no se encuentra justificada, pues esta tuvo un carácter sancionatorio en el cual no se permitió la defensa de (A), por lo tanto teniendo en cuenta el derecho al debido proceso, se ordena que en la próxima reunión de las autoridades competentes (Consejo de Mayores o Cabildo Mayor, de conformidad con lo que disponga la normatividad interna), se someta a un estudio interno de la comunidad la permanencia de (A) como coordinadora del grupo de mujeres, garantizando que esta sea oída por las autoridades indígenas.

La sentencia reseñada muestra un caso en el cual, a pesar de reconocerse las particularidades de la comunidad indígena, se determina una vulneración al derecho al debido proceso. En esa medida, el derecho a la integridad étnica y cultural de la comunidad representado en la jurisdicción especial indígena y los procesos que en ella se desarrollan pueden encontrar como límite aspectos esenciales del debido proceso. La postura se enmarca entonces dentro del universalismo, pues si bien es cierto se reconoce la existencia de una jurisdicción dentro de la comunidad, ello se ve per-

meado por la aplicación de principios básicos del debido proceso como lo es derecho a la defensa del sistema general de protección.

Tercera postura: revaluación y recontextualización de las tradiciones

Finalmente, como ejemplo de la tercera postura, podríamos enunciar la Sentencia T - 444 de 2002, un caso que involucra a la comunidad u'wa asentada en Cubará y Saravena. De acuerdo a los hechos relatados, una pareja de indígenas deja abandonados a sus hijos gemelos en un hospital al momento de su nacimiento, pues

se considera que la condición de gemelos es una maldición. Según la tradición de la comunidad, los niños debían ser abandonados a la madre naturaleza con el fin de que los devolviera sanos. Como consecuencia de lo anterior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) inicia un proceso administrativo declarando la situación de abandono y ordenando iniciar los trámites de adopción de los menores. Sin embargo, los padres recurren la resolución y esta es revocada por el ICBF, determinando el reintegro de los menores a su medio familiar, social y comunitario.

Ante ello, la agente oficiosa de los menores presenta ac-

ción de tutela para que se protegieran los derechos a la vida, la salud, a la igualdad y a tener una familia, la cual es concedida por los jueces de instancia, señalándose que el ICBF debía continuar con la definición de la situación legal de los menores «mediante el trámite o proceso administrativo de protección correspondiente» y ordenándose la creación de una comisión de especialistas que determine el momento en el cual los menores se encuentren preparados para retornar a la comunidad.

La decisión de retorno a la comunidad se fundamentó en conceptos que manifestaban que debía ser atendida la solicitud de los u'wa de devolver a los gemelos, siempre que estos fuesen incorporados a la vida social, por considerar que estas comunidades estaban en condiciones de reevaluar y recontextualizar sus tradiciones, modificándolas al entrar en contacto con otras civilizaciones. Sin embargo lo anterior, la agente oficiosa presenta una segunda acción de tutela alegando que se han presentado hechos posteriores que prueban que la comunidad no ha cambiado sus tradiciones y que los menores se encontrarían en riesgo al ser devueltos al grupo indígena.¹³ La Corte Constitucional resuelve el caso

Obra de Fernando Molina Acesta. Tinta sobre papel. Cortesía del autor.



► «Señala la Corte sobre los principios para resolver los conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena: "El principio de mayor autonomía para la decisión de conflictos internos, según el cual el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad, que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes. En esta última hipótesis deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión, es decir, la jurisprudencia ha invitado a establecer un diálogo intercultural"». Sentencia C-882 de 2011

¹³ Se citan los casos de la muerte de los mellizos Bocota Bocota, los cuales fueron abandonados y posteriormente hallados muertos y el caso de la menor Kusika Cobarria que nació con malformaciones de labio leporino y paladar hendido, la cual fue entregada en adopción, pues por razones culturales y de ideología no era permitida la tenencia de un menor con algún defecto o malformación por considerarlo un castigo del dios Sira. De igual manera de acuerdo con testimonios de personas y autoridades del Cabildo Mayor u'wa, citadas por la Corte en la mencionada sentencia: «Nuestras costumbres son milenarias y para nosotros la palabra de que los dejamos morir no es correcta sino que los dejamos para que la madre naturaleza se los lleve y nos los devuelva bien sin defectos, ni nada; estos conocimientos nos los dan nuestros WUERJAYAY».

Recuperado de (2016, 01 de julio) http://www.eltiempo.com/politica/justicia/gemelas-indigenas-abandonadas/16567651



Vuelve y juega. El debate sobre si la justicia indígena está por encima de las leyes nacionales se revivió por cuenta de un artículo publicado por EL TIEMPO sobre unas gemelas indígenas u'wa, las cuales fueron rescatadas tras haber sido abandonadas por sus padres. (Las gemelas u'wa que se salvaron de la muerte).

► «Es interesante cómo para los u'wa, el denominado "abandono" de los niños gemelos o con malformaciones no representa una violación al derecho a la vida, a la salud y a la integridad, como sería entendido desde una visión occidental del mundo. Para ellos, como se lee en uno de los apartes de la sentencia, no se trata de un "abandono", sino de una "devolución" a la madre naturaleza para que los retorne sin "defectos" (...).

indicando que no procede la revocación de una sentencia de tutela, salvo que se presenten nuevos hechos relacionados de manera directa con el asunto, situación que no ocurre en el caso objeto de estudio pues los hechos alegados se refieren a actores distintos. Sin embargo lo anterior, hace un llamado a la comisión para

que al momento de determinar el regreso de los menores a la comunidad tenga en cuenta los nuevos hechos relatados por la actora.

El caso expuesto es interesante a la luz de las teorías del universalismo y el relativismo, pues la Corte Constitucional lo resuelve manifestando que los derechos de los menores ya no

se encuentran en peligro debido a la revaluación y recontextualización de las tradiciones de la cultura de los indígenas que chocaban contra los otros derechos fundamentales involucrados. Es decir, ante el choque de las dos cosmovisiones y de los derechos a la diversidad étnica y cultural frente a los derechos a la vida, salud, a la integridad y a tener una familia de los menores, la Corte no entra a decidir cuál de los derechos prima, sino que concluye que los segundos ya no se encuentran en peligro ante la absorción de la cultura mayoritaria por parte del grupo minoritario.

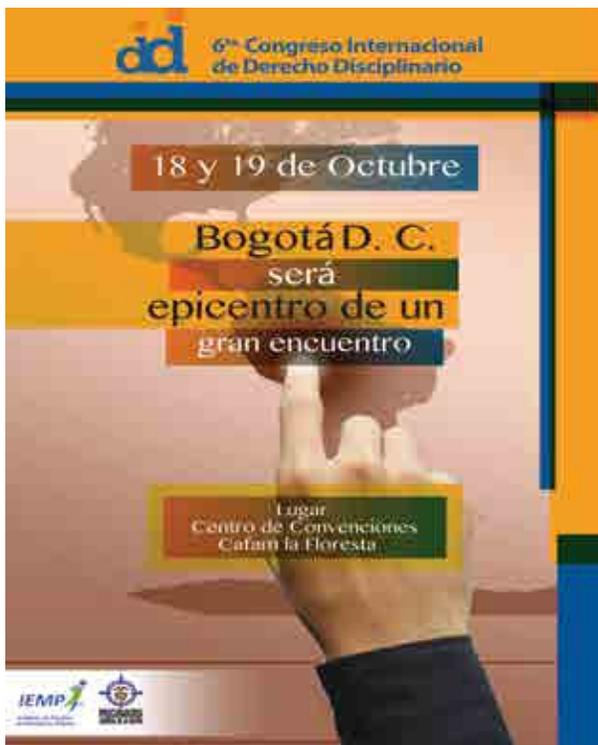
Analizada la sentencia a la luz de las teorías relativistas y universalistas de los derechos, podría indicarse que la Corte asume una postura universalista, partiendo de una concepción de la vida propia de la cultura occidental. Es interesante cómo para los u'wa, el denominado «abandono» de los niños gemelos o con malformaciones no representa una violación al derecho a la vida, a la salud y a la inte-

gridad, como sería entendido desde una visión occidental del mundo. Para ellos, como se lee en uno de los apartes de la sentencia, no se trata de un «abandono», sino de una «devolución» a la madre naturaleza para que los retorne sin «defectos»; mientras que para la cultura occidental, resultaría inadmisibles el dejar a los menores, pues la «devolución» de la que hablan los u'wa no es más que un abandono que vulnera derechos a sujetos de especial protección constitucional.

A manera de conclusión: universalismo matizado por el principio del pluralismo

Las sentencias analizadas de la Corte Constitucional, en materia de comunidades indígenas, muestra que la tensión universalismo – relativismo se ha resuelto con la aplicación de un sistema universalista de protección de derechos matizado por el principio del pluralismo. En esa medida, se parte de un sistema general de protección que en virtud del citado principio entra en diálogo con las cosmovisiones propias de grupos minoritarios de la sociedad, como lo son las comunidades indígenas.

De acuerdo con lo anterior, el derecho a la diversidad étnica y cultural es analizado desde la confrontación con otros derechos del sistema universal y solo en el caso concreto se determina cuál debe primar. De tal suerte, que no hay un reconocimiento de múltiples sistemas de protección o de entendimiento de los derechos, sino un único sistema en el cual estos se confrontan en casos particulares, correspondiéndole al juez determinar la resolución del caso. **❶**



Breves apuntes del Código General del Proceso

ARTURO RONDEROS SALGADO

JEFE DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

Antes de abordar el tema de este artículo, mencionamos brevemente los códigos que han existido en Colombia en materia civil.

El primero de ellos fue el Código Judicial, Ley 105 del 17 de octubre 1931, «Sobre organización judicial y procedimiento civil», cuyo artículo preliminar reguló, en tres libros, las siguientes materias: 1. organización judicial, 2. procedimiento civil y 3. procedimiento penal. Luego, se expide la Ley 38 de 1945, «Por la cual se adicionan y modifican los artículos 740 de la Ley 105 de 1931 y 42 de la Ley 57 de 1887».

Posteriormente, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 4 de 1969, se expide el Código de Procedimiento Civil, Decreto 1400 del 6 de agosto de 1970, modificado por el Decreto 2019 del mismo año. Le siguieron las Leyes 45 de 1990, 25 de 1992, 222 de 1995, 446 de 1998, 572 y 592 de 2000, 769 de 2002, 794 y 820 de 2003, 986 de 2005, 1194 de 2008, 1306 de 2009, 1394 y 1395 de 2010, 1450 de 2011 y 1561 de 2012 y los Decretos 01 de 1984, 2273, 2279 y 2282 de 1989, 2651 de 1991 y 0019 de 2012 que modificaron artículos del Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, la Ley 1395 de 2010, «Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial», permitió la entrada de la oralidad en los ámbitos civil y familia de la jurisdicción ordinaria, que finalmente se aplazó mediante

un proyecto de ley presentado al Congreso de la República, por el Consejo Superior de la Judicatura (csj), para ampliar el margen temporal de su implementación, que fue aprobado mediante la Ley 1716 de 2014, la cual modificó el artículo 44 de la Ley 1395, ampliando el plazo límite máximo de entrada del sistema oral en los procesos civiles, de familia y agrarios hasta el 31 de diciembre de 2015.

Del 16 al 31 de diciembre de 2014, de los 1200 despachos judiciales permanentes de las especialidades civil y de familia, han ingresado al sistema procesal oral 91 despachos, lo que equivale al 8% (*Gaceta del Congreso*, 914 de 2015).

Origen del Código General del Proceso (CGP)

La normativa es producto de una labor desarrollada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, organismo privado que tuvo origen hacia finales de la década de los 60 con destacados juristas liderados por Antonio Rocha Alvira, Hernando Devis Echandía y Hernando Morales Molina, quienes tomaron en consideración la importancia de interactuar e intercambiar conocimientos y experiencias con miras a promover y difundir el derecho procesal en el contexto nacional.

El código nació del proyecto de ley presentado por el Ministerio de Justicia al Congreso, publicado en la *Gaceta* 119 del 29 de marzo de 2011, e inició el trámite legislativo en la Cámara de Representan-

tes con el siguiente itinerario: ponencia primer debate el 11 de mayo de 2011 (*Gaceta* 250), aprobado en primer debate el 17 de mayo (*Gaceta* 499), ponencia segundo debate el 4 de octubre (*Gaceta* 745) y aprobado el día 18 del mismo mes (*Gaceta* 822).

En el Senado de la República la ponencia para primer debate fue el 26 de marzo de 2012 (*Gaceta* 114), aprobado el 10 de abril (*Gaceta* 188), ponencia segundo debate el 22 de mayo (*Gaceta* 261) y aprobado el día 30 del mismo mes (*Gaceta* 379).

El proyecto fue sometido a conciliación el 5 de junio de 2012, aprobado en la Cámara el 12 de junio (*Gaceta* 316) y en el Senado el 14 del mismo mes (*Gaceta* 317). Finalmente, se sancionó la Ley 1564 del 12 de julio de 2012 y se publicó en el *Diario oficial* 48489 de ese año.

Estructura del CGP

El texto de la ley incorpora el título preliminar (Art. 1 a 14) y los libros primero referente a los sujetos del proceso (Art. 15

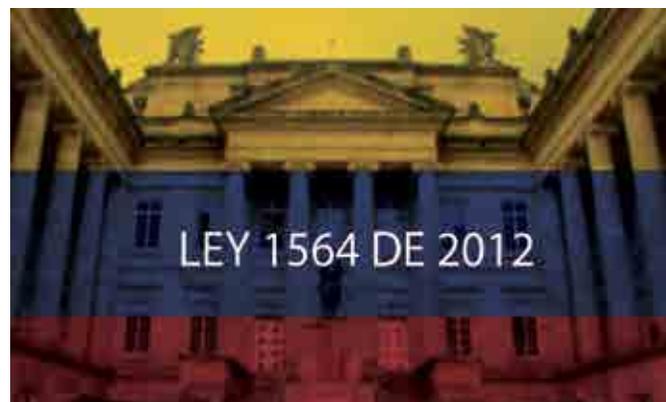
a 81); segundo, actos procesales (Art. 82 a 367); tercero, procesos (Art. 368 a 587); cuarto, medidas cautelares y cauciones (Art. 588 a 604), y quinto, cuestiones varias (Art. 605 a 627). Cada uno de estos libros se ocupa de aspectos relacionados con el título respectivo, pero conviene advertir que el tercero contiene cuatro procesos tipo.

¿Por qué un CGP?

Por cuanto regula la actividad procesal en materias civil, comercial, de familia y agrario, ante autoridades judiciales y administrativas, y es referente para los procesos laborales, administrativos y de otra naturaleza. Se afirma, no sin razón, que la totalidad de los procedimientos en Colombia está regulada en forma directa o indirecta por el CGP.

Ajuste a la Constitución y las leyes

El código busca ajustar el proceso a la carta política, en especial el derecho de acceso a la administración de justicia



► «El Acuerdo n.º PSA15-10392 de Paipa (octubre 1 de 2015), "Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso", manifiesta en el Art. 1.º que, en todos los distritos judiciales del país, el día 1.º de enero del año 2016 era la fecha de implementación integral de la normativa».

Recuperado de (2016, 29 de abril) <http://www.icdp.org.co/instituto/fundadores.html>



INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO PROCESAL

Inicio - Instituto - Actividades - Congreso - Semilleros - Publicaciones - Contactenos



Antonio Rocha Alvira
Presidente



Hernando Devis Echandía
Vicepresidente



Hernando Morales Molina
Vicepresidente

► El Código General del Proceso «(...) es producto de una labor desarrollada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, organismo privado que tuvo origen hacia finales de la década de los 60 con destacados juristas liderados por Antonio Rocha Alvira, Hernando Devis Echandía y Hernando Morales Molina (...)».

sin afectar el debido proceso y las legislaciones procesales modernas, haciendo un juicio civil más humano.

Además, aprovecha el desarrollo de instituciones jurídicas aplicadas en la práctica forense, así como las reformas legislativas introducidas en las Leyes 794 de 2003, 1194 de 2008 y 1395 2010, y las modificaciones introducidas en la carta política y el desarrollo jurisprudencial.

Celeridad y garantías procesales

El CGP busca que los procesos tengan una duración razonable, sin afectar las garantías de los sujetos procesales, que permita hacer efectiva una justicia pronta, cumplida y eficaz. Se estima la duración de un año para primera instancia y de seis meses para la segunda. Se consagran consecuencias por la inactividad o abandono de los procesos. Pasados esos términos, sin tomar decisión, se pierde la competencia, so pena de ser investigado.

Procedimiento oral y procesos

El código adopta un procedimiento oral inspirado en los principios de inmediación, publicidad y contradicción, y la concentración en el proceso por audiencias.

Ahora bien, la oralidad como forma de adelantar la actuación cobra sentido práctico en la medida que hace posible la aplicación de dichos principios, cuya

aplicación genera resultados prácticos como son la celeridad y la duración razonable del proceso, alcanzando decisiones prontas y obteniendo mayores beneficios para las partes y la administración de justicia, en la medida que se toman decisiones en plazos razonables logrando la descongestión judicial.

En este sentido, toda audiencia será presidida por el juez o por los magistrados que conozcan del proceso, y debe iniciarse dentro del primer minuto de la hora fijada aún cuando las partes ni sus apoderados estén presentes. Quienes lleguen retardados asumen la audiencia en el estado en que se encuentre. El proceso tendrá una audiencia inicial y, si es del caso, una de instrucción y juzgamiento. Cuanto se cita a audiencia se les advierte a las partes las consecuencias de la no asistencia, y que se practicarán interrogatorios de parte.

Si hay cambio de juez se debe convocar a una audiencia especial para repetir los alegatos de conclusión. Hay un límite de 20 minutos para las intervenciones. Las audiencias deben ser públicas y grabadas, y las intervenciones orales no pueden ser sustituidas por escritos. El juez de oficio interroga a las partes acerca del objeto del proceso, quienes pueden llevar a cabo el interrogatorio a su contraparte y se puede acudir al careo si es necesario.

La ley también consagra el proceso monitorio en el acceso a la administración de justicia, para asuntos de mínima cuantía, que permite al ciudadano iniciar-

lo sin intervención de apoderado y cuyo trámite contribuye a constituir título ejecutivo sin tener que agotar el trámite previsto en un proceso de conocimiento.

De otra parte, en el proceso de sucesión se consagra como novedad la liquidación o distribución del patrimonio en vida.

Rol del juez y cargas procesales

La normativa fortalece el rol del juez como director del proceso, el cual debe asegurar la igualdad material de los asuntos en los que resulte manifiesta la desventaja de una de las partes. La ley, igualmente, consagra cargas procesales para que las partes sean diligentes en la actuación.

Medidas cautelares

Para lograr la efectividad de las decisiones judiciales, se consagran las medidas cautelares innominadas para los procesos declarativos que pueden solicitarse desde la presentación de la demanda.

Medios tecnológicos

Se permite el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los procesos para facilitar el acceso a comunicaciones, y la realización y conservación electrónica de las actuaciones pudiendo presentar demandas por medios electrónicos y cualquier otra actuación judicial como memoriales, registros, notificaciones y traslados.

Además, realizar pujas electrónicas en los remates y complementar el mecanismo de emplazamiento con el Registro Nacional de Emplazados que estará en internet.

El uso de medios electrónicos permite mayor inmediación en la realización de las diligencias y la práctica de pruebas.

Pruebas

En el tema probatorio el código (Art. 164 y ss) permite decretar pruebas de oficio para verificar los hechos mencionados en las alegaciones de las partes, a fin de que

se logre la verdad. En referencia al testimonio, no restringe el número de estos sino la duración de la intervención como lo señala el artículo 107, de 20 minutos, salvo disposición legal en contrario.

De otra parte, el juez tiene la facultad de rechazar las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles y decretarlas de oficio cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de controversia. En esta fase se menciona la prueba pericial de parte y la posibilidad de ser interrogados en audiencia para mejorar la calidad de este medio probatorio.

«El juez apreciará el dictamen de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión, la idoneidad del perito y su comportamiento en la audiencia y las demás pruebas que obren en el proceso», Jairo Parra Quijano.

Por otra parte, los documentos privados se presumen auténticos, igual que las copias; estas, cuando son informales, tendrán el mismo valor que el original, salvo que por ley se exija que sean originales o copia autenticada. Se pueden tachar documentos y solicitar su cotejo.

Juramento estimatorio

La norma da entidad al juramento estimatorio que consagra la obligación: a quien demanda de solicitar el reconocimiento de mejoras, frutos, etc., y a la persona contra la cual se hace valer el juramento especificar la inexactitud que le atribuye a la estimación.

Por otro lado, solo se ordenará inspección judicial con desplazamiento al lugar cuando no se puede realizar por medios tecnológicos, y en el evento que no se pueda sustituir por otro medio como a través de la prueba pericial —se mantiene en procesos como el de pertenencia.

Curadores

Se consagra un curador *ad-litem* gratuito, de aceptación obligatoria, salvo que tenga más de cinco nombramientos activos. La Corte Constitucional, mediante fallo C-083 de 2014, lo declaró exequible (Art. 48-7).

Tránsito de legislación

Si no se hubiese proferido el auto que decreta pruebas, el proceso se seguirá tramitando conforme a la legislación anterior hasta que el juez las decrete, inclusive. En el auto que las ordene, también convocará a la audiencia de instrucción y juzgamiento de que trata el CGP. A partir del auto que decreta pruebas se tramitará con base en el CGP (Art. 625, Num. 1, Lit. a).

Normas posteriores a la expedición de la Ley 1564 de 2012

Tenemos los Decretos 2364 de 2012 sobre firma electrónica y 2677 sobre insolvencia. Además, el Decreto 1736 de 2012 que corrige yerros del código en los artículos 18, 20, 137, 163, 338, 390, 393, 397, 420, 455, 490, 625, 626 y 627 (inhibirse C-041-15). También, las Leyes 1673 de 2013 y 1716 de 2014, esta última «Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010».



► El Código General del Proceso «(...) regula la actividad procesal en materias civil, comercial, de familia y agrario, ante autoridades judiciales y administrativas, y es referente para los procesos laborales, administrativos y de otra naturaleza».

Vigencia del CGP

Antes que nada es importante señalar que para lograr la implementación de reformas en el sistema se creó el Plan Nacional de Descongestión judicial.

Así pues, el CGP, paulatinamente, ha entrado en vigencia. El 12 de julio de 2012, por ejemplo, comenzaron a regir artículos como el 24 (funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas), el numeral 2 del 31 (competencia de las salas civiles de los tribunales superiores en segunda instancia), el 2 del 33 (competencia jueces civiles de circuito), el 206 (juramento estimatorio), el 467 (adjudicación o realización especial de la garantía real), y los artículos 610 a 627 (normas sobre la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, implementación del código y comisión de seguimiento, trámites notariales, modificaciones, derogaciones y vigencia).

De otra parte, la prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 del código será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse la ley.

El CSJ dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos años, anteriores a la promulgación del código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo o congestión judicial.

Continuando con la vigencia de las normas, las que rigen a partir del primero de octubre de 2012 son el numeral 1 del artículo 17 (procesos de mínima cuantía de competencia de los jueces civiles municipales en única instancia), el 1 del 18 (procesos contenciosos de menor cuantía de competencia de jueces civiles municipales en primera instancia), el 1 del 20 (contenciosos de mayor cuantía de competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia), el artículo 25 (procesos por razón de la cuantía), el numeral 8 del 30 y párrafo (peticiones de cambio de radicación de competencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia), el

6 del 31 y párrafo (cambios de radicación de competencia de los tribunales superiores de distrito judicial), el 5 del 32 y párrafo (cambios de radicación de competencia de las salas de familia de los tribunales superiores), el artículo 94 (interrupción de la prescripción, inoperancia de la caducidad y constitución de mora), 95 (casos en que no hay interrupción de la prescripción y operancia de la caducidad), 317 (desistimiento tácito), 351 (acumulación de fallos), 398 (cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores), 487 y párrafo (disposiciones preliminares del trámite de sucesión), los artículos 531 a 576 (insolvencia de la persona natural no comercian-

jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho decreto.

Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley

similar, como es determinar la entrada en vigencia gradual de las normas sobre el sistema de oralidad en el procedimiento civil. En cada una de estas regulaciones, el legislador adoptó un sistema normativo similar, determinando que la entrada en vigencia de las disposiciones será gradual, con un plazo definido en que esa gradualidad deberá cumplirse y define los criterios que deberá tener en cuenta el Consejo Superior de la Judicatura para establecer la entrada en vigor de la oralidad en cada distrito judicial del país.

Estos criterios se refieren a la disposición de recursos físicos, ejecución de programas de formación a funcionarios y empleados, infraestructura física y tecnológica, actualización de despachos judiciales y otros criterios afines. La Corte reafirmó el amplio margen de configuración del legislador para definir la modalidad de entrada en vigencia de las normas legales, entre ellas, los códigos sobre los distintos ramos de la legislación. La fórmula adoptada en las normas demandadas de gradualidad en la implementación de la oralidad no se muestra irrazonable o contraria a postulados constitucionales.

Por el contrario, resulta acorde con la aplicación exitosa de un cambio de modelo procesal de esa transcendencia, que exige múltiples ajustes al quehacer de la judicatura. De otra parte, la Corporación consideró que la facultad que se confiere al Consejo Superior de la Judicatura para definir de manera precisa, cuando entrará en vigor el sistema de oralidad, encuadra en la competencia reglamentaria prevista en la versión original del artículo 257.3 y en el inciso segundo del actual artículo 254 de la Constitución Política. Se

trata de la definición en concreto de un asunto regulado por el legislador, de manera suficiente, tanto en su extensión temporal como en los criterios que enmarcan la regulación. De ninguna manera, el legislador ha deferido en el reglamento la determinación completa de asuntos medulares en términos de debido proceso y administración de justicia y el mecanismo de vigencia gradual.

Normas derogadas¹

El anterior código, a la expedición de la Ley 1564 —de forma gradual y a medida que se resuelvan los recursos en un plazo de tres años—, quedó derogado a partir del 2014. Del mismo modo, el Código de Procedimiento Civil y las disposiciones que lo reforman; los Decretos 508 de 1974 por el cual se señala el procedimiento judicial abreviado para sanear el derecho de dominio en pequeñas propiedades rurales; 206 de 1975 que reglamenta la Ley 24 de 1974, que a su vez habla de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres —claramente una ley sin vigencia por sustracción de materia—; 2272 de 1989 que organiza la jurisdicción de familia y crea unos despachos; 2273 de 1989 que crea 23 juzgados civiles del circuito, especializados en asuntos comerciales, que igual no estaba vigente por sustracción de materia; 2303 de 1989 referente a la jurisdicción agraria, tampoco vigente por sustracción de materia, y la Ley 794 de 2003 que regula los procesos ejecutivos.

Del Código Civil quedan derogados los artículos 151 (sen-



► «El código busca ajustar el proceso a la Carta Política, en especial el derecho de acceso a la administración de justicia sin afectar el debido proceso y las legislaciones procesales modernas, haciendo un juicio civil más humano».

te), 590 (medidas cautelares en procesos declarativos) y 317 (desistimiento tácito).

De igual manera, a partir del primero de julio de 2013 corresponde a la Sala Administrativa del CSJ la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios

entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.

La Corte Constitucional, mediante fallo C-654 de 2015, se pronunció acerca del numeral 6 del artículo 627 de la Ley 1564 así:

Las tres normas demandadas aunque tienen contenidos diferentes tienen un propósito

¹ Recuperado de internet de la página web Muñoz Montoya Abogados.

tencia de nulidad del matrimonio civil), 157 (partes en el proceso de divorcio), 159 (fin del proceso de divorcio), 214 (solo las expresiones «mediante prueba científica» y «en atención a lo consagrado en la Ley 721 de 2001»), 217 (solo la expresión «En el respectivo proceso el juez establecerá el valor probatorio de la prueba científica u otras si así lo considera»).

Adicionalmente, los artículos 225 al 230 (denuncia del embarazo en el proceso de divorcio), 402 (requisitos del fallo de legitimidad de un hijo), 404 y 405 (herederos en juicio de filiación y prueba de colusión, es decir, que dos personas se hayan puesto de acuerdo en ese proceso para perjudicar a un tercero), 409 y 410 (prueba de hechos anteriores al primero de septiembre de 1853) y el registro del estado civil.

Así mismo, los artículos 757 (solo la expresión «mientras no preceda» y los numerales 1 y 2 de ese artículo que habla de la posesión de bienes herenciales), 766 (solo el inciso final —este artículo habla de los títulos no justos en la posesión—), y 1434 (títulos ejecutivos contra el causante y sus herederos).

Del Código de Comercio fueron derogados los artículos 6 (prueba de la costumbre mercantil), 8 (prueba de la costumbre mercantil extranjera), 9 (prueba de la costumbre mercantil internacional), los artículos 68 a 74 que hablan de varios aspectos de los libros y papeles de comercio, 804 (solo el inciso 1.º que menciona la competencia del juez para la cancelación y reposición de títulos valores), 805 a 816 (procedimiento para la cancelación y reposición de títulos valores), 1006 (acciones de los herederos del pasajero fallecido en

un contrato de transporte de personas), el numeral 3.º del artículo 31053 (solo las expresiones «según las condiciones de la correspondiente póliza» y «de manera seria y fundada»), y 2027 a 2032 referentes a la designación de peritos, su posesión, tacha, etc.

Del Decreto 1778 de 1954, sobre notariado y registro, se deroga el artículo 88 relacionado con la cancelación del registro de embargos y otras órdenes de autoridad que se refieran a inmuebles en un término de cinco años; pero, aunque no se crea, sigue vigente.

Otras normas derogadas parcialmente son los artículos 11, 14 y del 16 al 18 de la Ley 75 de 1968 (proceso de filiación y creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF), el 69 del Decreto 2820 de 1974 (otorga iguales derechos a mujeres y hombres), el 25 de la Ley 9 de 1989 (dicta normas sobre planes de desarrollo municipal y expropiación de bienes), el 36 del Decreto 919 de 1989 que organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, normativa que, curiosamente, en su totalidad ya estaba derogada por la Ley 1523 de 2012 —que habla de lo mismo.

Igualmente, los artículos 139 al 147 y 320 al 325 del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor). Lo que hizo el CGP fue acabar de derogar lo que no había hecho el Código de Infancia y Adolescencia. También, el artículo 7 de la Ley 54 de 1990 (que define las uniones maritales de hecho), pero solo la expresión «Los procesos de disolución y liquidación de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes, se tramitará por el procedimiento establecido en el Título xxx del Código de Procedimiento

Civil y serán del conocimiento de los jueces de familia, en primera instancia».

De igual modo, los artículos 10, 11, 21, 23, 24, 41, 46 a 48, 50, 51, 56 y 58 del Decreto 2651 de 1991, 7 y 8 de la Ley 25 de 1992, 24 al 30 y 32 de la Ley 256 de 1996, el inciso 4.º del Art. 54 de la Ley 270 de 1996, 62 y 94 de la Ley 388 de 1997, 2 a 6, 9 al 15, 17, 19, 20, 22, 23, 25 al 29, 103 y 137 de la Ley 446 de 1998 y 43 a 45 de la Ley 640 de 2001. También, el inciso 2.º del Art. 49 de la Ley 675 de 2001 (régimen de propiedad horizontal) y el parágrafo 3.º del Art. 58, así como el inciso 2.º del Art. 62 (pero solo la expresión «Será aplicable para efectos del presente artículo, el procedimiento consagrado en el Art. 194 del Código de Comercio o en las normas que lo modifiquen, adicionen o complementen»).

Y todavía más: Art. 7 y 8 de la Ley 721 de 2001, 35 a 40 de la Ley 820 de 2003 (Ley de arrendamiento de vivienda urbana), 50 de la Ley 861 de 2003, el numeral 5 del Art. 111 de la Ley 1098 de 2006, 25 de la Ley 1285 de 2009, 40 a 45 y 108 de la Ley 1306 de 2009. De la Ley 1395 de 2010 los Art. 1 a 39, que eran las modificaciones que hacía al Código de Procedimiento Civil y que, se supone, entrarían a regir en el 2011 de manera gradual en un plazo máximo de tres años que se vencían el primero de enero de 2014. De esta misma ley también se derogan los Art. 41 y 42 (autenticidad de la demanda y remisión al proceso verbal), 44 (la vigencia y derogatoria de los artículos anteriores), 113 (pruebas extraprocesales), 116 y 117 (experticios aportados por las partes y designación de secuestre), 120 y 121 (notificación por medios



► «El CGP busca que los procesos tengan una duración razonable, sin afectar las garantías de los sujetos procesales, que permita hacer efectiva una justicia pronta, cumplida y eficaz».

electrónicos —algo que jamás pasó— porque de dónde saldrían los recursos para implementar esa Ley). Finalmente, de la Ley 1480 de 2011 el Art. 8, y las demás normas que le sean contrarias en forma tácita o expresa.

Vigencia del CGP

El Acuerdo n.º PSAA15-10392 de Paipa (octubre 1 de 2015), «Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso», manifiesta en el Art. 1.º que, en todos los distritos judiciales del país, el día 1.º de enero del año 2016 era la fecha de implementación integral de la normativa.

Conforme al acto administrativo, el CGP está vigente desde dicha fecha, a pesar de las opiniones de la academia y entidades como la Procuraduría General de la Nación que solicitó el aplazamiento de su aplicación. El año anterior, se



La aplicación del código permite «(...) el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en los procesos para facilitar el acceso a comunicaciones, y la realización y conservación electrónica de las actuaciones pudiendo presentar demandas por medios electrónicos y cualquier otra actuación judicial como memoriales, registros, notificaciones y traslados».

radicó una ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 78 de 2015 (Senado), por medio del cual se aplazaría la entrada en vigencia del sistema procesal de oralidad previsto en la Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012,² el cual fue fallido por las razones expuestas más adelante.

Por otra parte, la Superintendencia de Industria y Comercio (sic) señaló que algunas de las disposiciones del CGP referidas en el numeral 6 del artículo 627, no han entrado a regir en los procesos jurisdiccionales que se tramitan ante la Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales, y que esa entidad está adelantando la adecuación de la infraestructura, la capacitación de los funcionarios y la puesta en marcha de sistemas de comunicación e información, para que el código entre en vigencia de manera adecuada dentro del plazo máximo previsto.

Al respecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, mediante comunicado del 30 de noviembre de 2015, afirmó:

Frente a la inminente entrada en vigencia del Código General del Proceso, la Sala (...) advirtió graves fallas en los medios y herramientas con los que cuenta el sistema judicial para atender los nuevos procesos civiles, de familia y agrarios a partir del próximo 1º de enero.

Para la Sala, existen serios riesgos de traumatismo en los despachos judiciales porque no tienen la tecnología, los modelos de gestión ni las suficientes salas de audiencias y personal que demanda el adecuado desarrollo del sistema oral en la jurisdicción civil del país.

“Un gran número de despachos judiciales que han ingresado en la oralidad ya están congestionados, el expediente digital es nulo, así como el progreso en sistemas de seguridad para la información electrónica judicial. No hay tecnología de punta y hasta la fecha se viene laborando con un sistema obsoleto que no cubre más del 50 por ciento del país edificado bajo el esquema cliente-servidor”, señala el presidente de la Sala de Casación Civil, magistrado Luis Armando

Tolosa Villabona, en comunicaciones enviadas al Ministerio de Justicia y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.³

Acuerdos de la Sala Administrativa del CSJ

Varios han sido los acuerdos formalizados desde la expedición del CGP. A continuación relaciono los más relevantes:

- PSAA12-9695 del 18 de septiembre de 2012. «Por el cual se crean algunos cargos transitoriamente para apoyar la realización del inventario de procesos a que hace referencia la Ley 1564 de 2012».
- PSAA13-9809 del 11 de enero de 2013. «Por el cual se aclaran los Acuerdos No. 2915 de 2005, PSAA12-9695, PSAA12-9705 y PSAA12-9758 de 2012, sobre aspectos relacionados con el Censo Nacional de Procesos civiles y de familia».
- PSAA13-9842 del 19 de febrero de 2013. «Por el cual se prorroga el plazo para realizar el Censo Nacional de Procesos civiles, comerciales de familia y agrarios, ordenada por el numeral 1º del artículo 618 de la Ley 1564 de 2012».
- PSAA13-9867 del 13 de marzo de 2013. «Por el cual se adoptan estrategias para la realización del Censo Nacional de Procesos civiles, comerciales de familia y agrarios, ordenada por el numeral 1º del artículo 618 de la Ley 1564 de 2012, y se crean transitoriamente unos cargos».
- PSAA13-9901 del 6 de mayo de 2013. «Por el cual se reglamenta lo relacionado con la expedición de las Licencias

Temporales para el ejercicio de la abogacía».

- PSAA13-9902 del 6 de mayo de 2013. «Por el cual se reglamenta lo relacionado con la expedición del Acto Administrativo que autoriza el funcionamiento de los consultorios jurídicos de las facultades de derecho del país».
- PSAA13-9927 del 6 de junio de 2013. «Por el cual se aprueban los ajustes al Plan de Acción para la Implementación del Código General del Proceso».
- PSAA13-10071 del 27 de diciembre de 2013. «Por el cual se implementa el modelo procesal de la oralidad».
- PSAA13-10076 del 31 de diciembre de 2013. «Por el cual se adoptan los formatos para presentación y contestación de la demanda en procesos verbal sumario y monitorio y los formatos de acta de presentación y contestación de la demanda en procesos verbal sumario».
- PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014. «Por el cual se suspende el cronograma previsto en el Acuerdo PSAA13-10073 del 27 de diciembre de 2013». Este acuerdo, en el Art. 1º, suspende el cronograma hasta tanto el Gobierno nacional apropie los recursos indispensables que fueron solicitados para la entrada en vigencia del CGP.
- PSAA15-10288 del 29 de enero de 2015. «Por el cual se prorrogan, ajustan y adoptan unas medidas de descongestión». La Sala Administrativa del CSJ prorrogó las medidas de descongestión hasta el 31 de marzo de 2015, al tiempo que estableció unas metas para los despachos judiciales.
- PSAA15-10392 del primero de Octubre de 2015. «Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso». Al finalizar el año 2015 se esperaba contar

³ Recuperado de (2016, 27 de abril) <http://190.24.134.101/corte/index.php/2015/12/18/corte-advierde-graves-fallas-para-operar-nuevo-sistema-de-justicia-civil/>

² Gaceta del Congreso de la República n.º 914 del 3 de noviembre de 2015.

con una adecuación tecnológica de 122 salas de audiencia en las especialidades civil y de familia, y 253 para los juzgados promiscuos. En el año 2016 se contará con un cubrimiento de todos los requerimientos legales antes descritos para las salas restantes.

Ahora bien, en el Auto del 25 de junio del año 2014 de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se estudió si las normas del CGP eran aplicables a partir del 1.º de enero de ese año en esa jurisdicción, tal y como lo dispuso el artículo 627 de la misma codificación. Al respecto, concluyó que el Acuerdo PSAA13-10073 de la Sala Administrativa del CSJ, referente a la suspensión de su entrada en vigor, no era aplicable ni a la jurisdicción de lo contencioso administrativo ni a la jurisdicción arbitral con fundamento en el efecto útil que tiene la norma. Lo anterior con fundamento en que en dichas jurisdicciones se contaba, desde entonces, con los recursos humanos y físicos requeridos para la implementación.

Es decir que, en esas jurisdicciones, dicha norma está vigente, en reconocimiento judicial de la ardua tarea de poder ponerlo en vigencia adelantada por la Sala Administrativa. De igual forma, en el mismo auto del Consejo de Estado, se aclara que frente a la jurisdicción ordinaria civil, la entrada en vigencia de CGP se encuentra diferida al momento en que la Sala Administrativa del CSJ lo considere pertinente.

Por otra parte, el superintendente de la SIC, Pablo Felipe Robledo del Castillo, anunció en el marco del Tercer Encuentro de Autoridades Judiciales que se llevó a cabo en Buca-

ramanga el año pasado, que el código permite la entrada a un futuro en el cual se revolucionan los procesos judiciales ya que implica que Colombia tendrá más fortaleza en el sistema de oralidad, generando mayor eficiencia y agilidad en los juicios.

Para Robledo, se debe tener en cuenta que la entrada en vigencia del CGP se anticipó, ya que contaba con un plazo máximo hasta el primero de enero de 2017, y se venía introduciendo de manera gradual; sin embargo, el CSJ se adelantó, con el fin de modernizar la administración de justicia en Colombia. Gracias a esto, la SIC, como autoridad jurisdiccional en materia de competencia desleal, protección al consumidor y propiedad industrial, dará aplicación a la totalidad de normas del CGP logrando un avance significativo en sus funciones judiciales.

- PSAA15-10442 del 16 de diciembre de 2015. «Por medio del cual se adoptan unas medidas de transición para el ingreso al Código General del Proceso y la oralidad».
- PSAA15-10444 del 16 de diciembre de 2015. «Por el cual se reglamenta el protocolo de audiencias para el Código General del Proceso».
- Costo de la implementación del CGP
- La Sala Administrativa del CSJ, en la versión del Plan de Acción del 9 de enero de 2013, señaló las siguientes cifras:
 - a. Infraestructura física \$24.470.000.000.
 - b. Infraestructura tecnológica \$30.454.562.700.
 - c. Gastos Generales (crecimiento estimado en funcionamiento) \$10.984.912.540.
 - d. Formación \$1.886.907.015.

e. Para un total inicial estimado de \$67.796.382.255.

Proyecto de Ley 78 de 2015

Como se mencionó anteriormente, el Senado de la República presentó un proyecto de ley que buscaba aplazar la entrada en vigencia del sistema procesal de oralidad previsto en la Leyes 1395 de 2010 y 1564 de 2012,⁴ al menos por tres años, entre otros argumentos porque:

(...) Se solicitaron 5 billones de pesos para funcionamiento e inversión pero solo aprobaron 2,8 billones de pesos, es decir el 56% de lo solicitado. Tenemos un déficit de 2,2 billones de pesos.

De los 2,8 billones de pesos asignados, \$2,5 billones son para funcionamiento, es decir, para el pago de salarios y prestaciones de los funcionarios y los recursos restantes se invierten en 10 programas.

(...)

Del presupuesto de inversión, se destina el 48,7% a programas de adquisición de equipos, suministros y servicios para la Rama. El 24,8% se destina al programa de

construcción de infraestructura, mejoramiento, mantenimiento y dotación. También tenemos que tener en cuenta divulgación, asistencia técnica y capacitación del recurso humano, protección y bienestar social, investigación, control y organización institucional, entre otros.

La implementación de la oralidad, en consecuencia, supone la existencia de una infraestructura física, tecnológica y de un proceso sólido de formación de los servidores públicos y de los abogados litigantes, que les permitan adecuar su quehacer a la nueva normatividad, condiciones de trabajo y al modelo de gestión.

Para la dotación adecuada de las condiciones materiales, tecnológicas y la formación del talento humano, se requiere una inversión de recursos que, según el Consejo Superior de la Judicatura, en su Acuerdo número PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, por medio del cual se suspendió el cronograma de implementación de la oralidad, no se han apropiado por el Gobierno nacional, en su momento ni siquiera para financiar las medidas de descongestión, indispensables para ingresar un sistema oral que no empiece a funcionar

4 Gaceta del Congreso 914 de 2015, informe de ponencia para primer debate al Senado.



«(...) el juez tiene la facultad de rechazar las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles y decretarlas de oficio cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de controversia».

congestionado. Implementar la oralidad exige en principio la materialización de las metas de descongestión, que en ciudades como Bogotá y en los diez Distritos Judiciales: Antioquia, Buga, Cundinamarca, Ibagué, Mocoa, Neiva, Pasto, Quibdó, Villavicencio y Yopal, en donde aún no arranca el proceso bajo el régimen de la Ley 1395 de 2010. (sic)

El proyecto de ley que fue publicado en la *Gaceta del Congreso* n.º 626 de 2015, del que se radicó ponencia para primer debate en la *Gaceta* n.º 890 del mismo año, fue archivado por cuanto no hubo mensaje de urgencia por parte del Gobierno y, en consecuencia, actualmente rige el CGP como estaba previsto, desde el primero de enero de 2016, con los beneficios y dificultades de la implementación de la oralidad advertidas, entre otras entidades, por la Procuraduría General de la Nación.

Precisamente, en una nota periodística publicada por el diario *El Tiempo* a finales de 2015,⁵ se precisan algunas cifras que dan cuenta de la dificultad para la aplicación del código:

En 2.546 despachos civiles, de familia y agrarios no hay internet y 1.028 salas no están adecuadas.

(...)

Aunque la oralidad funciona en 23 de los 33 despachos de los distritos judiciales (distintos a los del sistema penal) y en 476 juzgados civiles o de familia, la entrada en

vigencia en pleno en todo el país está en deuda.

(...)

En un derecho de petición que la Judicatura le respondió al Ministerio de Justicia, conocido por *El Tiempo*, la Sala Administrativa de ese organismo señaló que hay al menos 1.028 salas que no tienen adecuación tecnológica (micrófonos, sistemas de grabación, etc).

(...)

El software de Justicia XXI Web, vital para que los despachos puedan cumplir con una de las reformas claves del Código General del Proceso (crear los expedientes electrónicos, la notificación electrónica y la consulta de procesos en internet), según la misma Judicatura apenas está instalado en los computadores de los despachos en San Andrés, Sucre, Baranoa y Barranquilla, dos municipios del Valle, once de Caldas (sin incluir a Manizales) y cinco de Córdoba, pero no Montería.

De los 4.661 despachos que hay en todo el país, esas regiones con expediente en línea abarcan solo 255 juzgados, donde ya se han colgado en la red 56.870.

En cuanto a la cobertura a internet, el 45 por ciento de esos juzgados en Colombia (2.546) no están conectados, y de los 1.096 municipios, los juzgados del 75 por ciento (821 municipios) no tienen cobertura.

(...)

Los senadores Manuel Enríquez Rosero, del partido de 'la U', y Eduardo Enríquez Maya, del partido Conservador, presentaron ante el Congreso un proyecto de ley que fue apoyado por representantes de las altas cortes y delegados de la Procuraduría, que

busca prorrogar al menos por tres años la implementación.

(...)

El proyecto de ley plantea que en los distritos donde ya funciona la reforma "no se tienen las condiciones logísticas para asumir el cambio de sistema procesal", pues, afirma, encuestó a 16 despachos con oralidad y el 66 por ciento reportaron salas de audiencia insuficientes y el 45 por ciento asegura que la tecnología no es óptima.

En el caso de Bogotá, en donde la oralidad en pleno se empezó a implementar hace cuatro meses, los 10 juzgados civiles del circuito de la capital ya ajustan en promedio 1.142 casos, aunque, según el informe 'Cargas razonables de trabajo' del Banco Mundial, la carga óptima son 679 procesos. En el caso de los municipales, mientras la carga razonable es de 679 casos, el promedio es de 1.537.

Fallos de la Corte Constitucional

Por último, y con el fin de que los lectores de **Innova** sigan analizando las vicisitudes del CGP, en este caso la jurisprudencia de la corte con relación a la Ley 1564 de 2012, relaciono las sentencias de esta corporación: año 2013 C-157, C-279, C-332, C-436, C-531 y C-543; año 2014 C-083, C-178, C-369, C-389, C-507, C-683 y C-726; año 2015 C-533, C-621, C-654 y año 2016 C-067, C-086, C-158 y C-159. 

Referencias Bibliográficas

- Leyes 105/31, 38/45, 45/90, 25/92, 222/95, 446/98, 572 y

592 de 2000, 769/02, 794 y 820 de 2003, 986/05, 1194/08, 1306/09, 1394 y 1395 de 2010, 1450 y 1564 de 2012, 1561/12, 1673/13 y 1716/14.

- Decretos 1400/70, 01/84, 2273, 2279 y 2282 de 1989, 2651/91, 0019, 2364, 2677 y 1736 de 2012.
- *Gacetas del Congreso* n.º 119, 250, 499, 745 y 822 de 2011; 114, 188, 261, 379, 316, 317 y 472 de 2012, y 914 de 2015.
- Observatorio de la Corporación de Excelencia a la Justicia para la implementación del Código General del Proceso.
- Fallos de la Corte Constitucional sobre la Ley 1564 de 2012, C-041 de 2015.
- Artículo de internet de Muñoz Montoya Abogados sobre derogatoria de normas como consecuencia de la expedición del CGP.
- Conferencia «La prueba pericial en el Código General del Proceso», Jairo Parra Quijano, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- Presentaciones en Power Point del CGP de la SIC a cargo de Pablo Felipe Robledo, superintendente; Matilde Gómez Bautista, procuradora judicial II en Asuntos Civiles; Manuel Marín Bautista, procurador judicial II en Asuntos Administrativos; Carlos Arturo Moreno Orduz, asesor del IEMP.
- Información del CGP del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.
- *El Tiempo* (2015, 30 de noviembre). «La mitad de los juzgados no están listos para el inicio de justicia oral». Recuperado de (2016, 27 de abril) <http://goo.gl/WV2fPO>
- Acuerdos de la Sala Administrativa del CSJ para implementar el CGP.

⁵ *El Tiempo* (2015, 30 de noviembre). «La mitad de los juzgados no están listos para el inicio de justicia oral». Recuperado de (2016, 27 de abril) <http://goo.gl/WV2fPO>

Precisiones del teletrabajo

Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas



► «El control sobre el trabajador a distancia principalmente se ejerce por productos, o como bien lo señalan los tratadistas, es una "gestión por resultados" (Civit, 2000), es decir, por tareas realizadas antes que por el tiempo que permanece sentado frente a la computadora».

CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ
 ASESOR E INVESTIGADOR DIV. DE
 INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
 SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Pese a haber realizado una publicación disponible en el IEMP titulada *Teletrabajo, un cambio sensible en las costumbres laborales*, donde se aborda el tema del teletrabajo basado en la regulación jurídica que se hizo en Colombia en la Ley 1221 de 2008 y el decreto reglamentario 0884 de 2012, la prueba piloto implementada en la Procuraduría General de la Nación ha revelado la necesidad de continuar reflexionando sobre algunos de los temas allí tratados, con el fin de profundizar en explicaciones que es preciso aclarar, dadas las múltiples inquietudes que surgen una vez el teletrabajador se encuentra en su nuevo entorno de ejecución laboral.

Uno de esos temas, el primero que abordaremos en este número de **Innova**, alude a las relaciones que se dan entre la institución y el teletrabajador con ocasión de la ejecución de la labor, porque sobre este particular se presentan dudas que es preciso ir debelando.

En las apreciaciones hechas tanto en el texto arriba citado, como en algunos artículos publicados en este mismo medio, pusimos de presente que el control que debe ejercer la institución sobre su teletrabajador parte de algunos principios que hacen la diferencia con el trabajo tradicional y son los que permiten ha-

blar de teletrabajo, porque si al trabajador a distancia se le somete al cumplimiento de un horario riguroso en su nuevo entorno, ello desdibuja la naturaleza de esta forma de laborar.

Gestión por resultados

El control sobre el trabajador a distancia principalmente se ejerce por productos, o como bien lo señalan los tratadistas, es una «gestión por resultados» (Civit, 2000), es decir, por tareas realizadas antes que por el tiempo que permanezca sentado frente a la computadora. Y es que el teletrabajo es una forma de labor que además de tener un importante componente intelectual es flexible, si esa flexibilidad disminuye desdibuja esa naturaleza cuando el empleador pretenda que el teletrabajador cumpla rigurosamente el horario de la institución. En la modalidad de laborar a distancia es obligatorio que el teletrabajador y el representante de la institución se pongan de acuerdo sobre las tareas a ejecutar por parte del teletrabajador, pero pese a que el tema ha sido abordado en diversos momentos, aún se presentan dificultades en la forma de afrontar ese aspecto.

En efecto, para cualquier jefe de oficina resulta complejo calcular la cantidad de trabajo que el empleado puede realizar en una unidad de tiempo, entre más amplia sea la unidad de tiempo establecida para ello ese cálculo resulta más complejo, y si no hay claridad al respecto, para el

jefe inmediato es fácil asignar tales labores en forma genérica y largo plazo, como un semestre o un mes, si en el interregno no vuelve a preguntar al trabajador hasta que tal plazo haya vencido por los resultados obtenidos; la cantidad de trabajo así calculada y controlada puede resultar de difícil apreciación y poco interés para el jefe inmediato del trabajador, sobre todo para asumir los correctivos, que serían tardíos o carentes de oportunidad para la organización, si las tareas realizadas por el trabajador no son satisfactorias.

El teletrabajo únicamente es posible en actividades en donde se requiere la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que permiten la presencia virtual del teletrabajador en todo momento en la entidad, y por tanto, este requiere estar coordinando de manera más o menos frecuente con los representantes de la organización, de manera que es por la misma índole del teletrabajo y no por iniciativa del jefe —para verificar si el teletrabajador está laborando— que se dan esas comunicaciones, desde luego sin perjuicio de algún sistema de control asumido por la institución para verificar que el teletrabajador esté cumpliendo con los deberes de empleado, aunque se reitera, tal circunstancia debe ser ocasional y no una actitud constante de la organización.

Ello quiere decir, que el representante del patrono, de quien depende directamente el teletrabajador, se comunicará con este, preferentemente

por razón de la actividad y no como producto de la ejecución de una medida de seguimiento al teletrabajador, quien de otra parte no solo deberá comunicarse con el jefe inmediato o dependencia de la cual forma parte en razón a las labores que desempeña, sino que tiene el deber de estar disponible virtualmente durante la jornada laboral, dando respuesta a los distintos requerimientos de la organización.

Acuerdos laborales en el teletrabajo

El Decreto Reglamentario 0884 de 2012 en su artículo 3-1 alude que el contrato o la vinculación de teletrabajo especialmente deberá indicar: «Las condiciones de servicio, los medios tecnológicos y de ambiente requeridos y la forma de ejecutar el mismo en condiciones de tiempo y si es posible de espacio». Así por ejemplo, una condición de servicio sería la aceptación de que un teletrabajador debe asistir habitualmente a terapias de nueve a once de la mañana por encontrarse en condiciones de salud en que requiere estar sometido a ese tratamiento, o bien, que por razones familiares el empleado debe ausentarse entre las dos y las tres de la tarde todos los días para recoger a su menor hijo en el colegio y conducirlo a casa, pues para el caso no habría mayor diferencia entre la circunstancia generadora del motivo que impide a ese trabajador a distancia laborar durante parte del tiempo en que sus compañeros de trabajo presencial sí lo hacen.

En estos eventos, de requerirlo la organización, debe exigir que mientras el teletrabajador se encuentra cumpliendo con aquellas actividades, deberá estar conectado ya sea a través de celular, de correo electrónico, o de otro medio idóneo que le permita responder a los requerimientos que eventualmente pudiera hacerle la organización, pero además, como las tareas acordadas no deben ser inferiores a las que pueden realizar los trabajadores con un rendimiento medio en la modalidad presencial, si tal cantidad de trabajo está bien calculado, ello obligaría a ese teletrabajador a reponer el tiempo utilizado en las actividades particulares en otro momento del día,

para poder cumplir con la carga laboral asignada.

En esa forma se establece la necesidad de que las partes de la relación laboral en forma puntual puedan cuantificar la cantidad de trabajo a cargo del teletrabajador teniendo como referencia el rendimiento que muestren otros trabajadores que hacen la misma actividad, en forma tal que no sea excesiva pero tampoco inferior a las capacidades laborales de quien ejerce la labor.

Así surge de manera natural una estrecha comunicación, que es en doble vía, teletrabajador-organización, que deriva un control natural de la actividad que realiza el teletrabajador, donde este no se va a sentir perseguido, pero tampoco excluido del vínculo laboral, y si a ello se le agrega el deber de rendir o presentar resultados, no cada dos, tres o seis meses, sino con una frecuencia no menor a dos veces por semana, la organización estará en posibilidad de verificar de esa manera en qué casos el teletrabajador está cumpliendo los compromisos adquiridos a través del acuerdo de teletrabajo y en qué casos no lo está haciendo.

Se concluye, que quien es vinculado a un programa de teletrabajo no necesariamente debe estar todo el tiempo en un solo lugar, aunque sí laborando, ya que el trabajo intelectual tiene la virtud de permitir esa flexibilidad, no sería lógico pensar que un hombre que se encuentra en un parque reflexionando sobre la mejor forma de dar solución a un problema laboral no esté trabajando, no obstante, para sus compañeros de trabajo ver a ese hombre en el parque en horas laborables puede resultar incomprensible y seguramente la conclusión no es que está trabajando, sino que se encuentra divirtiéndose. La confusión se da cuando se pierde de vista que el teletrabajo recae sobre la actividad intelectual y que el trabajo físico es el que requiere de la modalidad presencial todo el tiempo, porque no es susceptible de ser ejecutado en la modalidad a distancia.

Modalidad presencial y teletrabajo

Un segundo aspecto se da cuando el teletrabajador hace una parte de su trabajo en la modalidad presencial. En este

caso estamos hablando de la modalidad de teletrabajo suplementario que fue el implementado en la Procuraduría General de la Nación. Aquí mismo en la entidad se han presentado casos donde se afirma que los teletrabajadores programan frecuentemente citas médicas durante los días señalados para hacer trabajo presencial. Mientras los jefes son reiterativos en la afirmación que los trabajadores siempre programan sus citas médicas durante los días de trabajo presencial, los teletrabajadores argumentan que no depende de ellos, ya que están sujetos a la disponibilidad de agenda de los médicos, se aduce en forma reiterada que hay dificultades para el cumplimiento de citas médicas en días de trabajo presencial, aspecto que al parecer no se ha entendido a cabalidad, pues en principio, los teletrabajadores han dicho que están sujetos a la disponibilidad o asignación de la cita por parte de la EPS, pero el jefe inmediato replica que por qué no se programan esas citas en día de teletrabajo.

Sobre este particular, es preciso hacer claridad que antes de iniciar el programa piloto, la institución llevó cabo un estudio donde a través del aplicativo de unas pruebas ampliamente reconocidas como idóneas para hacer ese tipo de diagnóstico, se determinó el tiempo en que cada uno de estos funcionarios podía ejercer teletrabajo, donde el aplicativo arrojó que cuando el trabajador tuviera libertad para ejecutar su labor, esto es, que la pudiera desempeñar solo, o sea sin la coordinación apoyo o colaboración con otras personas en un mínimo del 60% del tiempo laborable semanalmente, este trabajador era apto para ser vinculado al programa de teletrabajo.

Ello implica que por la índole de la labor desarrollada, el teletrabajador en el cumplimiento de las tareas precisa realizar trabajo presencial al menos durante el 40% del tiempo semanalmente laborable y las citas médicas reiteradas alteran sustancialmente esas proporciones, porque si tales citas se programan única o mayoritariamente durante el tiempo de trabajo presencial, ese teletrabajador no solo disminuye sensiblemente el tiempo que

la entidad lo requiere para trabajo presencial, sino que crea dificultades a la entidad en las relaciones laborales al afectar sensiblemente el tiempo que se le requiere para trabajo presencial, porque no puede perderse de vista que tal situación se da porque en el 40% de trabajo presencial que hace, esa actividad requiere coordinación con otras personas que bien pueden ser el público, atención de actividades que no se pueden ejecutar fuera de la entidad como es el caso de recepción de pruebas que exigen atención personal del teletrabajador y que la actividad se desarrolle en las dependencias de la Procuraduría, contacto personal con el jefe y con otras dependencias de la institución, etc.

En esta perspectiva, la razón de haberse elegido la modalidad de teletrabajo suplementario no es un capricho institucional, sino el resultado de un estudio juicioso del tema, cuya alteración implica afectación de la labor, como tampoco resulta arbitrario haber determinado que el 40% del tiempo laborable semanalmente debe ser ejecutado en forma presencial, tiempo que si es habitualmente utilizado para cumplir citas médicas conlleva la imposibilidad del cumplimiento del trabajo presencial a cargo del empleado.

La alteración de esos porcentajes a través de la programación de citas médicas deja a la institución en la disyuntiva de tener que revisar los porcentajes de tiempo semanal destinados tanto a teletrabajo como a trabajo presencial, porque a través de las citas médicas programadas en la forma anotada se desatien-

de el trabajo presencial, dejando a la institución en una situación tal, que debe revisar a fondo la posibilidad de modificar el tiempo laborable en la modalidad de teletrabajo, o incluso desistir de la implementación de esa modalidad laboral.

En ese panorama resulta necesario agregar que gran número de quienes están participando en la prueba piloto de teletrabajo en la entidad se encuentran afectados por diversas dolencias que fueron tenidas en cuenta para su vinculación a ella, y los quebrantos o impedimentos que los afectan les exige frecuentar servicios médicos y por ello la alteración del tiempo de trabajo presencial es alta, a punto tal, que los dos días de trabajo presencial se encuentran gravemente reducidos, impidiendo a los jefes inmediatos realizar un adecuado seguimiento al trabajo de estas personas. **i**

Referencias bibliográficas

- Ley 1221 de 2008.
- Decreto reglamentario 0884 de 2012.
- Civit, Cristina y otro. Implantación del teletrabajo en la empresa, www.gestion2000.com
- Moreno, Carlos Arturo y otra. *Teletrabajo, un cambio sensible en las costumbres laborales*, Ediciones Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, D. C., 2014.
- Moreno, Carlos Arturo. El teletrabajo, una experiencia creciente en busca de soluciones en boletín *Innova* No. 15, Ediciones Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá, D. C., octubre de 2013.

Primera jornada de reflexión del IEMP



► «Estas jornadas son la apuesta académica por la mayor difusión y socialización de lo que pretende la reforma del código», afirmó en la instalación el director del IEMP, Christian José Mora Padilla.

JORGE LUÍS YARCE TAMAYO COMUNICACIONES IEMP

El pasado 19 de mayo, en el Auditorio Antonio Nariño de la Procuraduría General de la Nación, el IEMP da comienzo al ciclo de Jornadas de Reflexión en Derecho Disciplinario que plantearán la antesala del VI Congreso Nacional de Derecho Disciplinario a realizar en el segundo semestre de 2016.

Con ponencias del procurador delegado para la Vigilancia Administrativa, José Omar Ortiz, y del procurador judicial Administrativo, Carlos Arturo Ramírez, se busca analizar los criterios de la reforma al Código Disciplinario

Único (CDU) y la aplicación del procedimiento verbal.

Estas jornadas se presentarán en otros espacios académicos al interior de universidades de la capital de la república, con el propósito de socializar los elementos esenciales de la reforma al CDU.

«Estas jornadas son la apuesta académica por la mayor difusión y socialización de lo que pretende la reforma del código», afirmó en la instalación el director del IEMP, Christian Mora.

Pronto se llevará a la comunidad académica el desarrollo metodológico y la discusión conceptual sobre el derecho disciplinario. **i**

Proceso certificación

ROLAN OSWALDO SÁNCHEZ OJEDA ASESOR DIRECCIÓN IEMP DUEÑO PROC. CERTIFICACIÓN

El IEMP llevó a cabo actividades de certificación de servidores, de la Procuraduría General de la Nación, en materia de investigación disciplinaria, en la ciudad de Neiva desde el 30 y 31 de marzo hasta el primero de abril de 2016. En este evento participaron seis personas de la regional e igual

número de la procuraduría provincial de la capital del Huila.

Así mismo, el proceso de certificación de personas realizó en el departamento de Norte de Santander un taller de certificación, también en disciplinario, los días 25 y 29 de abril, al que asistieron cinco personas de la regional y siete de la provincial de Cúcuta, y de Ocaña cinco personas, para un total de 17 servidores certificados en competencias laborales.

A propósito del cambio climático y la venta de Isagén



SGI&C - FNCER
Sistema de Gestión de Información y Conocimiento en Fuentes No Convencionales de Energía Renovable en Colombia

Un proyecto de la
upme

Inicio El SGI&C Biblioteca virtual Cifras y proyectos Convocatorias y eventos Nuestra comunidad

Abrimos la convocatoria para el registro de **Grupos de Investigación** para dar a conocer al público y a las instituciones que Colombia está trabajando en el estudio y el desarrollo de las FNCER. [Click aquí](#)

«(...) se debe implementar la energía no convencional con la herramienta fundamental de la Ley 1715 de 2014, aprovechando un país como Colombia con diferentes ecosistemas, buen espacio territorial y condiciones excepcionales para su aplicación y, por consiguiente, una vez cumplido este propósito, ser reconocidos como un país con desarrollo sostenible».

GUILLERMO ROJAS CALDERÓN¹

Con la pasada agenda de París, y la reciente venta de Isagén, se ha priorizado el tema del cambio climático; y, en infraestructura, las vías 4G en Colombia.

Recurrentemente, los líderes mundiales han conceptualizado sobre el deterioro ambiental, tan visible en los países del orbe, como consecuencia de la huella del carbono acelerada por el efecto invernadero, que ocasiona el calentamiento global; sin duda este es una de las principales causas del apocalipsis de los últimos tiempos.

Claro, nadie puede negar el peligro a que se abocó la humanidad con el aumento de la temperatura media global en aproximadamente un grado

centígrado en la escala Celsius, desde los tiempos de la revolución industrial, y que, según una de las conclusiones del COP 21 en París, es un riesgo superar dos grados centígrados más, meta límite de aumento que podría tolerar la temperatura global al año 2030.

Esta meta se considera dudosa si se tiene en cuenta que las contribuciones presentadas en forma predeterminada por los países que asistieron a la cita en París son mínimas, con el agravante de que estos compromisos no son vinculantes, o sea, no hay sanciones de ninguna índole, y que no existe acuerdo en la valoración adecuada del precio del carbón.

Sin embargo, para no caer en pesimismo con relación a la conservación de la vida en la tierra, se deben visionar como avances algunas circunstancias como la incorporación de una nueva dinámica o flujo de re-

querimiento positivo, creando un sistema de seguimiento verificable a la mitigación del cambio climático, apoyados en un compromiso de aumento en las inversiones con tal finalidad, y con el propósito de ir posicionando la adaptación necesaria de la raza humana a las nuevas condiciones de supervivencia.

Como se debe pensar globalmente, y actuar localmente, aunando esfuerzos para conjurar y mitigar el evento de crisis climática, pienso que una herramienta fundamental es la Ley 1715 de mayo 13 de 2014, expedida por el Congreso de la República, la cual es una verdadera acción jurídica del país para implementar, incentivar y desarrollar operativamente las inversiones que se dispongan para los proyectos no convencionales de energías renovables y alternativas de eficiencia energética.

Aunque el cambio de intención a nivel global todavía

no se puede considerar como muy tarde, a pesar de los daños y riesgos tan visibles en el medio ambiente—fenómenos de El Niño y La Niña, deforestación, erosiones, etc.—, Colombia ya, por lo menos, ha iniciado el proceso de mitigación o buenas intenciones teniendo en cuenta que es uno de los pocos países que menos contribuye al calentamiento global por emisión de gases de efecto invernadero, los cuales no llegan a 0.5% de la emisión global.

El país ha considerado una proyección de emisión de CO₂ mínima en cumplimiento de las metas del año 2030 y 2050 en referencia al ámbito energético con acciones y desarrollos específicos. La Ley 1715 de mayo 13 de 2014 va a cumplir los primeros dos años de vigencia y muy poco se ha avanzado en la reglamentación. Adicionalmente, no ha existido la correlación necesaria con las Leyes 142 y 143

¹ Ingeniero civil, especialista en planeación ambiental y salud ocupacional. Experto en ejecución de obras de infraestructura sanitaria, hidráulica y ambiental.

de 1994 para la instrumentación y promoción.

La conformación de entes territoriales inherentes y los compromisos de articulación con los ministerios comprometidos para la operación del Fondo de Energías Renovables y Gestión Eficiente (Fenoge) se cataloga como parte de la tercera vía o energía del nuevo siglo.

En otros términos, de los diez capítulos y cuarenta y seis artículos muy poco se ha avanzado en la aplicación, por el vacío en la coherencia y consolidación referente a la transición con el tema convencional y las fuentes no convencionales de energías renovables (FNCR). Se ha hecho un esfuerzo mínimo y aislado a la promoción hacia la innovación, pero sin dar importancia a los artículos desarrollados para tal fin.

La venta de Isagén

En el referente local y doméstico, o sea a nivel interno, los líderes en Colombia encabezados por el presidente de la república y el ministro de Hacienda priorizaron el nuevo activo nacional a mediano plazo, mediante la infraestructura, con mucho énfasis en las vías 4G, a efectos de facilitar los tratados de libre comercio (TLC) y garantizar un desarrollo a largo plazo del país, conjuntamente con el mejoramiento de la capacidad instalada de servicios públicos y de alguna movilidad urbana de la capital de la república.

En la búsqueda de recursos financieros con este propósito, el Gobierno nacional justificó la venta de Isagén argumentando, entre otros

aspectos, que el sector energético representa el 32% con proyección al 50% al año 2050, en plena consolidación, a través de una regulación del Estado en las tarifas a pesar de que los participantes en el mercado energético sean de capital privado y extranjero, en su mayoría, creándose una posible crisis de autonomía nacional en el sector.

Adicionalmente, justificó la decisión por la baja rentabilidad de Isagén; pero se puede asegurar que muy pocos conocen el valor exacto de esta que puede rondar entre los 80 000 y 250 000 millones de pesos por año, valor que no ha sido confirmado pero que se ha considerado muy bajo con base en las necesidades inmediatas del nuevo activo nacional, como se ha mencio-

nado. Igualmente, se ha dicho que las vías 4G serían la base de un apalancamiento financiero, es decir, para las verdaderas necesidades del desarrollo nacional y no para unos pocos como se ha venido observando por regla general en el sector público y privado.

Para evitar la paradoja que se genera con la contradicción de conceptos entre las dos clases de liderazgo, se debe implementar la energía no convencional con la herramienta fundamental de la Ley 1715 de 2014, aprovechando un país como Colombia con diferentes ecosistemas, buen espacio territorial y condiciones excepcionales para su aplicación y, por consiguiente, una vez cumplido este propósito, ser reconocidos como un país con desarrollo sostenible. **i**

Carta de trato digno a los usuarios de la Procuraduría



Cortesía Javier Ángel

Mediante Resolución 235 del 4 de mayo de 2016 el procurador general de la nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, adoptó la carta de trato digno a los usuarios de la Procuraduría General de la Nación.

En cumplimiento de lo estipulado en el numeral 5 del artículo 7 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), con relación a los «deberes de las autoridades en la atención al público» entre los que se encuentra la expedición y divulgación anual de la carta de trato digno a los usuarios, en la que se especifican tanto los derechos de estos como los medios dispuestos por las entidades

para garantizarlos, la Procuraduría, a través de diversos canales de información, como el **Innova**, hace visible la información para que cualquier persona presente ante la entidad peticiones, quejas, reclamos, denuncias o solicitudes (PQRDS).

El acto administrativo que relaciona los medios y vías de comunicación de los usuarios con este ente de control también se encuentra disponible en la página www.procuraduria.gov.co en los links de «Sistema de atención al ciudadano», y en el de «Transparencia y acceso a la información pública» de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1712 de

2014 y el Art. 41 del Decreto 103 de 2015.¹ A continuación se transcribe el contenido de la resolución.

Carta de trato digno a los usuarios

La Procuraduría General de la Nación en atención a los mandatos constitucionales y legales de respetar, garantizar y promover los derechos de los intereses de la comunidad, la disciplina ética que se interesa

► «(...) la Procuraduría General de la Nación expide la carta de trato digno a los usuarios, en aras de fortalecer la comunicación con la comunidad, con el compromiso de brindar un trato equitativo, respetuoso, sin distinción alguna, considerado, diligente y eficiente (...).»

¹ «El Esquema de Publicación de Información es el instrumento del que disponen los sujetos obligados para informar, de forma ordenada, a la ciudadanía, interesados y usuarios, sobre la información publicada y que publicará, conforme al principio de divulgación proactiva de la información previsto en el artículo 3° de la Ley 1712 de 2014, y sobre los medios a través de los cuales se puede acceder a la misma».

en las acciones correctas de las personas; dará trato digno, entregando información oportuna y veraz a toda persona que requiera un servicio de la entidad.

Por ello, además de los principios contemplados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, la procuraduría está comprometida con la observancia y aplicación permanente de los siguientes principios, entre otros:

- **Respeto a la dignidad humana:** los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación emplearán un lenguaje verbal y corporal respetuoso y cordial con todos los usuarios de la Procuraduría General de la Nación.
- **Probidad:** los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación respetarán la Constitución Política y la ley en cada una de sus actuaciones, informando al usuario de forma sencilla y completa los trámites, diligencias, mecanismos de protección y acciones legales que podrán interponer para salvaguardar sus derechos.
- **Buena fe:** principio que incorpora los valores éticos de la confianza, veracidad, el respeto por el otro y de dar credibilidad y validar las manifestaciones que presenten los usuarios a la entidad.

Por lo expuesto y en consideración a lo dispuesto en el numeral 5, artículo 7 del CPACA (Ley 1437 de 2011), la Procuraduría General de la Nación expide la carta de trato digno a los usuarios, en aras de fortalecer la comunicación con la comunidad, con el compromiso de brindar un trato equitativo, respetuoso, sin distinción alguna, considerado, diligente y eficiente:

Derechos del usuario

1. Presentar peticiones respetuosas, en cualquiera de sus modalidades, de conformidad con la normatividad vigente, verbigracia, verbalmente, por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.
2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.
3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.



Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas

► Los usuarios de la Procuraduría General de la Nación tienen el derecho de «Presentar peticiones respetuosas, en cualquiera de sus modalidades, de conformidad con la normatividad vigente, verbigracia, verbalmente, por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto».

4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.
5. Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.
6. Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.
7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
8. Formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.
9. Los demás derechos que le reconozca la Constitución y las leyes.

Deberes del usuario

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1437 de 2011, los deberes de las personas ante las autoridades públicas con funciones administrativas en la Procuraduría General de la Nación, son:

1. Obrar conforme al principio de buena fe, abstenerse

de utilizar maniobras dilatorias en las actuaciones, y de efectuar o aportar, a sabiendas, declaraciones o documentos falsos o hacer afirmaciones temerarias, entre otras conductas.

2. Ejercer con responsabilidad sus derechos, y abstenerse de reiterar solicitudes evidentemente improcedentes.
3. Entregar oportunamente la información correspondiente para facilitar la identificación de su trámite, solicitud o necesidad.
4. Observar un trato respetuoso con los funcionarios y empleados de la Procuraduría General de la Nación en todo servicio y/o documentos solicitados.
5. Acatar la Constitución, las leyes, los actos administrativos y protocolos de seguridad y acceso a las instalaciones de la entidad.

Canales de atención ciudadana

La Procuraduría General de la Nación pone a disposición de las personas, las siguientes modalidades de atención, para el ejercicio y garantía de los derechos:

1. Presencial: a cargo de servidores que tengan a cargo la función de atender y tramitar asuntos de interés de los usuarios en cada sede de la Procuraduría.
2. Telefónica: a cargo de servidores que dispongan de terminales telefónicas en las sedes de la Procuraduría.
3. Virtual: a través de la página web www.procuraduria.gov.co, vínculo «quejas y denuncias», el usuario puede diligenciar el formulario correspondiente, de acuerdo con la necesidad.

Así mismo, en www.procuraduria.gov.co la Procuraduría General de la Nación publica información institucional, convocatorias, noticias recientes e históricas, productos y servicios, contratación, normatividad, foros, preguntas frecuentes, glosario, entre otros. Del mismo modo, mediante la página web el usuario tiene acceso a descargar el certificado de antecedentes disciplinarios.

De igual forma, la entidad cuenta con las siguientes redes sociales:

- Facebook: [Facebook.com/ProcuraduriaGeneral](https://www.facebook.com/ProcuraduriaGeneral)
- Twitter: @PGN_COL
- Youtube: [pgncuentaoficial](https://www.youtube.com/pgncuentaoficial)

Puntos de atención

La Procuraduría General de la Nación tiene dispuesto en todo el país los siguientes puntos de atención presencial, telefónica y electrónica para la atención, asesoría y orientación ciudadana, así como para la expedición de los certificados de antecedentes disciplinarios y el recibo de quejas verbales, correspondencia y punto de contacto para las notificaciones de las actuaciones y decisiones disciplinarias:

1. Procuraduría General de la Nación – Sede principal

Carrera 5 n.º 15-80, Bogotá; PBX: (091) 587 8750; página web: www.procuraduria.gov.co

Centro de Atención al Público; carrera 5 n.º 15-60, Bogotá; horario de atención presencial de 8:00 a. m. a 12:00 p. m. y de 1:00 p. m. a 5:00 p. m. de lunes a viernes. Exclusivamente para radicación de documentos el horario de atención es de 8:00 a. m. a 4:00 p. m., jornada continua.

Línea gratuita nacional: 01 8000 910315

Línea reducida local: 142

Línea directa en Bogotá: 284 0472

E-mail: dcap@procuraduria.gov.co

El directorio de las dependencias de la Procuraduría General de la Nación a nivel central y territorial puede ser consultado en la página web de la entidad, en el link o pestaña «Info Institucional», enlace «Directorio de dependencias». 

Poema de Walter Rafael Azula Tarajano¹

«En mi piano a veces triste
la muerte no existe»

Andrea Bucelli

Después de tantas lunas rotas,
de tantos mares encontrados
y después de tantos soles perseguidos
he pensado que en el principio fue la música
y que de allí todo obedece a su mágico perfume.

En la estrella que lame sus heridas
y en los brazos que se aferran a su risa,
esta ella.

En el llanto sordo del amigo, en la rosa ajada por la escarcha
y en la respiración irregular de los fracasos
ella también canta,
arco templado al borde de la risa.

Vives en el viento,
como el infinito azul que vive sin su sombra;
vives en la noche
y en medio del invierno,
como un viejo que navega trabajoso
por sus últimos recuerdos.

Y todo nos era música;
la calle polvorienta con su caravana de camiones;
la casa de los abuelos suspendida en la nostalgia,
en ese reino de color ocre;
las flores del jardín con su pálido amarillo
y tus ojos de miel asomados a la tarde,
a tu paisaje de siluetas invisibles,
a tus incipientes dibujos,
pastor de ensueños,
encantador de ruiseñores.

¿Qué fue de esa partitura
de ese incontenible río empecinado en
extraviarse?

No nos abandones;
en la noche canta un pequeño turpial
acorrado entre sus venas.

Por la piel todavía navega una jauría
de asustados dinosaurios;
por ese laberinto de olvidos y derrotas,
viaja un leopardo con ojos de sirena,
viaja un verso líquido.

¿Y a ti y a mí que nos queda?
¿Qué somos?

Tal vez seamos una melodía hecha
palabra
hecha lienzo
hecha dolor.

Y tal vez también seamos ese primer grito,
ese llanto,
esa música que se resiste a la tristeza,
esa canción mortal
que siempre nos espera. 

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



¹ Sociólogo, investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Derecho Probatorio y Contratación Estatal en las regiones



Archivo División de Capacitación IEMP

► «Por sexto año consecutivo, la unidad académica del ministerio público lleva a las regiones del país el Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Derecho Probatorio y Contratación Estatal».

ARTURO RONDEROS SALGADO JEFE DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

Por sexto año consecutivo, la unidad académica del ministerio público lleva a las regiones del país el Programa Nacional de Justicia Disciplinaria, Derecho Probatorio y Contratación Estatal. El IEMP continúa descentralizando el conocimiento llegando a las regiones con integrantes de la Red de Formadores.

El programa no solo busca mayor cobertura local sino también fortalecer a los docentes de las regiones que participaron en el Curso Formación de Formadores, estrategia que desarrolla la unidad académica del ministerio público con el propósito de que los servidores de la entidad en los departamentos y municipios del país, sean facilitadores en los procesos de capacitación, lo que coadyuva tanto en el aprendizaje, porque se focaliza en el contexto y realidades de las zonas intervenidas, como en los costos, teniendo en cuenta que son los mismos funcionarios de las regiones quienes aportan conocimientos a sus pares.

El 26 y 27 de mayo, en la ciudad de Quibdó, fueron capacitados 75 servido-

res de la Procuraduría y de entidades del departamento convocadas por la regional del Chocó y el Instituto, la primera en cabeza del procurador Omar Orlando Lancharos y la unidad académica dirigida por Christian José Mora Padilla.

El evento incluyó en el programa la presentación del nuevo Código General Disciplinario (CGD), en revisión de la Corte Constitucional, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2011), el procedimiento ordinario y verbal disciplinario, y aspectos esenciales de la contratación estatal.

Los formadores fueron los abogados Jaime Alonso Forero Sierra, especialista en derecho público y disciplinario, catedrático, miembro de la Red Institucional de Apoyo al Control Social y servidor de la Procuraduría Regional Antioquia; Omar Orlando Lancharos, con amplio conocimiento en temas de contratación estatal y derecho disciplinario, vinculado al órgano de control, en la actualidad asesor de la Procuraduría Delegada para la Prevención en Derechos Humanos y Asuntos Étnicos, y el autor de esta nota, especializado en derecho administrativo y disciplinario, fundador del Colegio de Abogados de

Derecho Disciplinario, asesor y coordinador académico del IEMP.

Días antes, el 18 y 19 de mayo, dos integrantes de la Red de Formadores del IEMP nos trasladamos a la ciudad de Villavicencio a dictar el Programa de Derecho Disciplinario a 93 funcionarios. En la capital del Meta estuve acompañado por Germán Alfonso Mantilla Pico, asesor de la Procuraduría Provincial de Girardot, especializado en derecho disciplinario y en planeación del desarrollo urbano y regional.

De otra parte, un total de 41 servidores en Arauca, vinculados a la Procuraduría General de la Nación, la regional de la Contraloría General de la República, la Personería y Defensoría del Pueblo, y entidades del departamento, recibieron capacitación en derecho disciplinario los días 20 y 21 de abril gracias a la red.

En esa ocasión, Arauca recibió a la formadora Yesenia Burbano Caicedo, procuradora provincial de Tumaco, con quien compartimos escenario. Los asistentes al auditorio de la Gerencia Regional de la Contraloría tuvieron la oportunidad de actualizarse en temas como el pliego de cargos, el procedimiento verbal, el proceso ordinario y las faltas y sanciones en materia disciplinaria, y escuchar la presentación del que será el nuevo CGD.

Finalmente, con el apoyo de la Procuraduría Provincial de Armenia, y docentes de la red, los días 28 y 29 de abril, en las instalaciones de la Universidad la Gran Colombia, fueron capacitados más de 128 funcionarios inscritos en el curso.

Los formadores que estuvieron con el IEMP fueron los profesionales en derecho Jaime Mejía Ossman, procurador delegado para la Policía Nacional, especializado en derecho penal, criminología, criminalística, derecho probatorio y derecho disciplinario, magister en derecho público militar y candidato a doctor en derecho de la Universidad Santo Tomás de Aquino, autor de más de 20 obras en derecho disciplinario y Yamil

Eduardo Álvarez Castro, con 21 años de experiencia en la Procuraduría General de la Nación, especialista en derecho público e instituciones jurídico políticas y en derecho disciplinario.

Estos espacios académicos permiten no solo la actualización de los servidores que participan en los eventos, también es la oportunidad para socializar el nuevo CGD que está en revisión de la corte.

Taller de Formación Especializada a Operadores Judiciales

La Consejería Presidencial de Derechos Humanos, con el apoyo del IEMP y las entidades que conforman la Red de Es-

cuelas del Estado (Redes), realizaron en Bogotá del 17 al 20 de mayo un taller en derechos humanos (DD. HH.) y derecho internacional humanitario (D. I. H.) dirigido a 43 operadores judiciales de la Procuraduría General de la Nación, la rama judicial, de Justicia Penal Militar y de la Policía Nacional, en las instalaciones del ente de control.

Los temas tratados fueron el concepto y normativa en D. I. H., los aspectos jurídicos esenciales de carácter internacional relacionados con los DD. HH. y el D. I. H., la identificación de presuntos autores e infracciones al derecho internacional, la tipología comparada de las principales violaciones a los DD. HH. y el Código Único Disciplinario. Así mismo, la aplica-

ción de los principios del D. I. H. a los tipos penales consagrados en el Código Penal, la metodología del manejo investigativo de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al D. I. H., las víctimas y el enfoque diferencial, la violencia de género, la protección de líderes, la desaparición forzada y la justicia transicional.

Los formadores fueron de la red del IEMP, de la Escuela de Justicia Penal Militar, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, del Subcomité Técnico de Enfoque Diferencial del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y docentes de la rama judicial. **i**

Congreso IGP 2016, Ética y Transparencia en lo Público



La cuarta versión del Congreso Internacional de Investigación sobre Gestión Pública (IGP) 2016 organizado por el IEMP, conjuntamente con el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y las universidades Santo Tomás y Central, se realizará los días 8 y 9 de septiembre.

El objetivo del encuentro académico es conocer y difundir los avances de la in-

vestigación científica, en materia de gestión pública, en lo relacionado con la ética y la innovación como generadores del cambio, y el fortalecimiento del proceso de paz como la potenciación del desarrollo de los países. El evento está dirigido a investigadores, profesores, comunidad académica, grupos de investigación e investigadores del sector público y privado, grupos de interés, sociedad civil y comunidades.

Los ejes temáticos en esta ocasión son cuatro, a saber:

1. La investigación en los campos de acción de la gestión pública: administración de justicia - medio ambiente - gestión del riesgo - vulnerabilidad e inclusión social - gestión pública para los derechos humanos.
2. Limitaciones a la gestión en el sector público: la gestión del gasto público - eficiencia en gestión pública y en el servicio público - aspectos macro y microeconómicos de la eficiencia en el sector público - gobierno y crisis.
3. Retos de la academia, la sociedad y las instituciones para el posconflicto - avances y retrocesos de la modernización institucional del sector público - finanzas públicas, presupuesto y valor público institucional - nueva gerencia gubernamental y políticas públicas - la participación ciudadana en el control a la gestión pública.
4. Gobierno y transparencia - gobierno abierto e innovación - transparencia en las entidades públicas - acciones anticorrupción - gobierno, gobernabilidad, gobernanza, gobierno multinivel y meta gobernanza.

Al momento del cierre de esta edición de **Innova** se estaban recibiendo las ponencias para la selección y programación del congreso. La información relacionada podrá ser consultada en la página <http://www.procuraduria.gov.co/iemp/IGP2016.page>

Congreso IGP 2015

El año anterior el congreso logró una nutrida asistencia: 976 personas. La organización estuvo a cargo del IEMP, Colciencias, las universidades Santo Tomás y Central, la ESAP, la Maestría de Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo Desastres de Colombia.

La calidad de las ponencias fue reconocida por los participantes en la evaluación del evento, las cuales pueden ser consultadas en la plataforma de educación virtual del Instituto iempvirtual.udem.edu.co, sin necesidad de ins-

cripción. La conferencia magistral del encuentro académico estuvo a cargo de Juan Ignacio Aragonés, profesor de la Universidad Complutense de Madrid (España), con el tema «Psicología ambiental e investigación en el siglo XXI».

El primer eje, «Investigación para el siglo XXI, adaptación y cambio: ambiente, gestión del riesgo y ordenamiento territorial», inició con el panel de ambiente que contó con expertos como Andrés Chavarro del Grupo Economía, Derechos y Globalización del Politécnico Gran Colombiano, con la ponencia el «Flujo de materiales y crecimiento económico. Análisis de descomposición de la economía colombiana entre 1980 y 2010»; Jeff Vargas de la Fundación Logyca Investigaciones con «Principales determinantes en la generación de residuos sólidos domiciliarios (RSD) en el departamento del Tolima (2007-2012); Rafael Valero del Grupo de Investigación para el Desarrollo Sostenible (Indesos), de la Universidad ECCI, con «Estimación de la huella ecológica del minifundio en la vereda Pasquilla, Bogotá – Colombia»; Flor Inés Montealegre del Grupo Justicia

Formal y Justicia Comunitaria del IEMP con «La minería en los páramos colombianos, período 1985 – 2014»; Natalia Ruíz del Grupo Carlos Mauro Hoyos. Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos del IEMP con «La gestión del riesgo por parte de las instituciones colombianas en la contaminación del mercurio en la minería aurífera», y Jorge Hurtado de la Procuraduría Delegada Ambiental y Agraria con el «Sistemas de participación ciudadana en la gestión ambiental».

El segundo panel relacionado con la gestión del riesgo de desastres incluyó las ponencias «La gestión del riesgo de desastres y la investigación: antecedentes, actualidad y futuro» de Didier Pedreros de la Fundación para la Gestión del Riesgo (FGR); «Las instituciones de educación superior como actor clave en el desarrollo del Marco de Acción de Sendai “Aportes a la comprensión del conocimiento”» de Darío Arango del Grupo Omaira, de la Maestría de Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo, de la Escuela de Ingenieros Militares (Esing); «La apropiación social de la zonificación de amenaza por movimientos en masa para la gestión del riesgo, no solo como un ejercicio de traducción» de Gabriel Avellaneda del Grupo Zonificación de Amenazas por Movimientos en Masa del Servicio Geológico Colombiano; «El derecho a la educación en la gestión del riesgo de desastres y su influencia sobre la estructura social» de Valeria Nariño del Grupo Carlos Mauro Hoyos del IEMP, y «La Mojana, gestión del riesgo y ordenamiento territorial: un reto para las entidades territoriales» de Marcela Gue-

rrero de la Universidad Santo Tomás.

El tercer panel de ordenamiento territorial tuvo como ponentes a Álvaro Torres del Grupo de Investigación en Gestión Urbana, de la Universidad Piloto de Colombia, con «Propuesta de modelo de gestión territorial en bordes urbano-rurales: actores, esquemas y estrategias en la localidad de Usme»; Álvaro Rivas del Equipo DDESC de Costa Rica con «Estrategia de implementación de modelo productivo»; Daniel Arriaga de la Esing con «Nuevas posibilidades de gestión del riesgo de desastres (GRD) a partir de la Ley de Ordenamiento Territorial en Colombia: articulación y vínculos con la Ley 1523 de 2012»; Nelson Obregón de la Universidad Javeriana con «Innovación y desarrollo tecnológico para la toma de decisiones en la gestión pública del ambiente y el ordenamiento territorial: caso de estudio gestión del riesgo por inundación en la región de La Mojana», y Carlos Barreto de la Secretaría Distrital de Hábitat con «Instrumentos de gestión del suelo y la política de desarrollo urbano en Bogotá».

Dada la calidad y cantidad de las ponencias sometidas se habilitó una mesa adicional de presentación mixta con los expertos Gloria Ruíz del Servicio Geológico Colombiano con «La apropiación social del conocimiento geocientífico, base fundamental para la GRD»; Henry Díaz de la Esing con «La crisis entre ciencias blandas y duras por el análisis del concepto de resiliencia»; Francisco Sarmiento, también de la escuela, con «Estrategia de preparación



► Más de 900 personas asistieron en 2015 al Congreso Internacional de Investigación en gestión Pública organizado por el IEMP, Colciencias, las universidades Santo Tomás y Central, la ESAP, la Maestría de Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo de la Escuela de Ingenieros Militares, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y Sistema Nacional de Gestión del Riesgo Desastres de Colombia

de comunidades ante emergencias y desastres»; Ann-Kathrin Volmer del Grupo de Investigación Recursos Naturales de la Corporación Universitaria del Huila (Corhuila) con «Evaluación de las políticas ambientales en Colombia: el caso de Neiva, Huila»; Andrea Soler del Grupo Desarrollo Social de la Universidad Iberoamericana con «Los vendedores informales de Chapinero, entre la informalidad y la formalidad, una aproximación desde la problemática financiera», y Martha Martínez de la Universidad del Cauca con «Tendencias y procesos de construcción del conocimiento del riesgo de desastre. Fundamentos para una política».

En plenaria el auditorio tuvo la oportunidad de escuchar la conferencia de Oscar Armas, Oficial de enlace para Colombia de la Oficina Regional de la Estrategia Regional para la Reducción del Riesgo (UNISDR – DIPECHO) de Naciones Unidas, referente a la «La investigación y el conocimiento de Hyogo a Sendai».

El segundo eje «Investigación en ciencia, tecnología e innovación, en las áreas de ciencias humanas, sociales y de educación – Colciencias» incluyó la exposición del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; así mismo, las conferencias de César Sánchez, docente e investigador universitario español, con «Economías de cohesión territorial. Comparación de las agendas de investigación sobre economía social y solidaria»; Rafael González, director de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, con «Microfranquicias solidarias», y Nestor Rodríguez

Espinosa, docente e investigador universitario, con «Generación de conocimiento en economía solidaria a partir de la acción de una entidad pública».

En el tercer eje «Justicia e inequidad: ¿un atropello a la armonía de la sociedad?» participó Marcela Abadía, de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, del Ministerio de Justicia y del Derecho con la conferencia «Política criminal en Colombia», y Luis Alberto Disanto, invitado especial, del Ministerio de Justicia de Argentina con «De la perfilación criminal al análisis de la investigación criminal».

El eje tuvo dos bloques de ponencias. En el tema de «Justicia, sociedad y criminalidad» se presentó Johan Avendaño, director de la Maestría de Geografía de la Universidad Nacional, con «Geografías del crimen: miradas al caso de Bogotá»; Adriana Martínez con «Justicia en lo cotidiano: los linchamientos como desafío a la gobernabilidad»; Eduardo Enrique Rodríguez con «Los Costos del crimen y la violencia en Colombia frente a la Política Pública de Seguridad Ciudadana: 2008-2014»; Sandra Parra, investigadora de los Observatorios del Sistema Penal Acusatorio y de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSPA y OSRPA) del IEMP, con «Homicidios en convivencia: un exceso de intolerancia», y Rosalina González con «Evaluación del impacto ambiental ocasionado por la siembra, mantenimiento y recolección de la marihuana como herramienta de judicialización por delitos ambientales».

En el segundo bloque, «Justicia forense», se expusieron las ponencias «Valoración del modelo de atención

en los Centros de Atención a Víctimas (CAV)» de Daniel Bocanegra, investigador del OSPA y OSRPA, y las ponencias de Ángela Tapias de la Universidad Santo Tomás y de la Institución Universitaria Conocimiento e Innovación para la Justicia.

El primer segmento incluyó las ponencias «Organizaciones e investigación en el siglo XXI» de Fernando Chapparro, vicerrector de la Universidad Central; «Globalización y gerencia pública en Colombia, perspectivas para el siglo XXI» del Grupo de Investigación en Desarrollo y Crecimiento Económico Regional (Gidecer); «La gestión y evaluación de los bienes comunes como aporte a la NGP colombiana», conferencia del venezolano, Juan Fernando Álvarez, docente e investigador universitario;

«La NGP territorial» de Diego Alonso Bernal, y «NGP, accountability social y prevención» de Humberto Silva, asesor de la Procuraduría General de la Nación.

En el segundo bloque se presentaron las ponencias «Propuesta de implementación modelo gerencial en la territorialidad colombiana» de Mario Iván Algarra Lobo, investigador del IEMP; «La servucción en el Estado: una apuesta de Colombia en el marco de la implementación de la NGP» de Luis Enrique Rubiano Quitián; «Educación y salud en Soacha Cundinamarca durante el período 2000–2010 y su relación con el Sistema General de Participación de Geades, y «Categorización territorial y medición de la gestión del desempeño municipal» de Naidú Duque Cante. 



Luis Miguel Estrada Cedeño - IEMP

► El congreso IGP invitó conferencistas internacionales. En la imagen la investigadora del IEMP, Sandra Rojas Barrero, con Juan Ignacio Aragonés, profesor de la Universidad Complutense de Madrid (España).



Nuevo Estudio
CHRISTIAN JOSÉ MORA
DIRECTOR DEL INSTITUTO



2011 el a



conocimientos de u
dores públicos que
cción en la Procur
ción, la Defensoría d
Municipales, entre o
Los nuevos ti
además del cabal o
ma Operativo Anua
lización del Institut
pares de diferentes
convenios de coope
investigaciones con
solamente algunas d
Un aspecto fun
tratégico 2009-2012
so», que busca la se
con una mayor cred
ciera, académica y d
Una cuestión vi
to del Instituto com
démicos ante las en
Otra actividad
to será su participa

«La verdadera comunicación
humanas que interconecta y

CHRISTIAN JOSÉ MORA P
DIRECTOR IEMP

Daniel Goleman, escrit
expone las teorías que
enfoques tradicionales
manifiesto hace una de
des personales, que pu
desempeño en las org
en tres categorías: dest
cas, como la contabili
negocios; habilidades
razonamiento; análisis
demonstran la intelige
la capacidad de trabaj
vidad para liderar el ca
En el IEMP creere
gral de estas dimensio
los programas de capi

La Procu
Nación y
de los re

OSCAR DARIÓ AMAYA N
PROCURADOR DELEGADO
AMBIENTALES Y AGRARIOS

La Procuraduría Gene
entre sus funciones i
titucionales y legales
rechos colectivos, en
estratégicamente, el c
ambiente sano.

Esta responsabili
guarda y cuidado de
renovables es desarrol
curaduría Delegada pa
les y Agrarios, que e
mentalmente prevenci
pública ambiental, y
que velar por la conse
ble del entorno y de
del territorio.



IEMP, 20
conociendo

CHRISTIAN JOSÉ MORA P
DIRECTOR IEMP

La responsabilidad de
nes públicas va más all
pericia también genera
ción de servicios por
idónneo. El talento hu
no nace por sí, debe es
des intelectuales y física
nadas actividades pued
vincula al sector, pero
cias requeridas por la A
són inoculadas con una
Estas frases oídas, s
tablas la indiscutible y ne
rado de fomentar los pro



Bienvenidos alcaldes y gobernadores
Llegan nuevas propuestas para

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Las elecciones del pasado 25 de octubre no
nes asignadas para
de la población que
abstuvieron ya que
resultado final en

innova®

Seis años rindiendo
cuentas a la ciudadanía
a través del Boletín
Informativo del
Instituto de Estudios
del Ministerio Público