

- 2** Reseña, Carlos Mario Molina Betancur, director del IEMP.
- 4** Intersecciones entre la función preventiva, el IEMP y la comunidad académica.
- 7** Ética discursiva y derecho de ciudadanos y para ciudadanos.
- 12** Líneas de investigación interdisciplinarias para erradicar la corrupción desde sus raíces.
- 20** Nueva sección de orientación disciplinaria.
- 23** Retos de políticas públicas en el posconflicto.
- 44** CTel, «una prioridad en los modelos de desarrollo»: procurador Carrillo.
- 55** El dilema de la eutanasia en Colombia.
- 68** El principio de proporcionalidad en el derecho sancionador.
- 76** Recurso hídrico sostenible y economía circular.

Carlos Mario Molina Betancur, director del IEMP



Cortesía Carlos Mario Molina Betancur

El procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, mediante Decreto 3211 de 2017, nombró como director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) al abogado Carlos Mario Molina Betancur, quien lidera desde el dos de agosto de 2017 la unidad académica.

El director del IEMP es posdoctorado en sociología jurídica de la Escuela Práctica de Altos Estudios de París, Francia, doctor y máster en derecho público interno de la Universidad de París II Panthéon-Assas, máster en derecho público europeo de la Academia de Derecho Público de Spetses de Grecia y especialista en derecho constitucional y en derecho administrativo.

Carlos Mario Molina Betancur hizo parte de la Sala de Evaluación de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (Conaces) del Ministerio de Educación, y se ha desempeñado como director ejecutivo de la Asociación Colombiana de Facultades de Derecho (Acofode), director del Centro de Pensamiento Derechos y Libertades, director nacional en Colombia del Instituto Internacional de Acreditación del Derecho, A. C. (IIDEA), miembro del Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, conjuez en el Consejo Superior de la Judicatura y profesor asociado de derecho público en la Universidad París II.





El director del IEMP es miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y hace parte de la Asociación Andrés Bello de juristas franco-latinoamericanos. También ha sido asesor de la Comisión Europea, de la Fiscalía General de la Nación, del Ministerio de Educación, del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y de la Contraloría de Antioquia, entre otros.

Carlos Mario Molina tiene una amplia trayectoria en la Universidad de Medellín como director del doctorado y la maestría en derecho, y de la Maestría en Derechos Humanos. Se desempeñó como director científico y del Grupo de Investigaciones Jurídicas del mismo ente educativo. El académico e investigador ha participado en más de un centenar de conferencias nacionales e internacionales, es autor de 14 libros y coautor de 48 capítulos en obras colectivas, es articulista de revistas especializadas y columnista de la publicación *Ámbito Jurídico* de Legis. Además, ha sido director de 13 trabajos de investigación, director editorial de 31 publicaciones y coordinador en la organización de cerca de 60 congresos y seminarios.

Entre las publicaciones recientes del director del IEMP se destacan los libros *Lineamientos técnicos para los programas de derecho en Colombia* (2017), editada por la Universidad de Remington – MinJusticia – Acofade; *Derecho constitucional e instituciones políticas colombianas* (2017) y *Derecho administrativo* (2016), en coautoría con Jaime Vidal Perdomo, Legis Editores; *La tutela en salud* (2014) y *Derecho constitucional general* (2012), obras editada por la Universidad de Medellín. En 2002 el Senado Francés le otorgó el premio por la mejor tesis doctoral y la Academia Francesa catalogó su publicación como la mejor del año en el área de ciencias sociales.

Carlos Mario Molina, premio Luis López de Mesa 2005 al Mérito Investigativo y en 2010 al Mérito profesoral de la Universidad de Medellín, ha dirigido investigaciones como «Los derechos de las minorías: género, tierra y familia en Popayán», Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, Universidad de Córdoba, España, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo; «Trascendencia de la acción de tutela en el sistema de seguridad social colombiano», Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y Universidad CES; «Bicentenario constitucional colombiano 1810-2010», Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, Universidad Libre de Bogotá, Universidad Militar Nueva Granada y Universidad de Manizales; «Derecho al aborto en Colombia», Grupo de Investigaciones de Derecho Público de la Universidad de Medellín, y «Ordenamiento territorial y asentamientos humanos», Universidad de Córdoba - Universidad del Rosario - Comunidad Europea, entre otras.

Por otro lado, algunos de los artículos recientes del director del IEMP publicados en revistas especializadas son «Retos de la política y los derechos humanos en el posconflicto colombiano», en *Revista Electrónica Iberoamericana* (2016) de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; «La defensa de los derechos humanos en una sociedad en posconflicto: el caso colombiano», en *Revista Derecho y Sociedad* (2016) de la Universidad Católica de Lima, Perú; «Tutela y reforma en salud: desencanto de un juez soñador», en *Revista Universitas* (2013) de la Universidad Javeriana y «La protección de derechos sociales en Colombia», en *La Revue des droits de l'homme*.

Finalmente, Carlos Mario Molina Betancur, al asumir la Dirección de la unidad académica del ministerio público, se comprometió con el procurador Fernando Carrillo a orientar y liderar el plan estratégico institucional del IEMP, enfocado a la gestión del conocimiento, en aras de lograr una respuesta efectiva a los ciudadanos. 

Intersecciones entre la función preventiva, el IEMP y la comunidad académica

LEANDRO RAMOS

**PROCURADOR DELEGADO PARA LA VIGILANCIA
PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Las jornadas organizadas por el Instituto de Estudios alimentan las reflexiones internas de la Administración Pública, basadas en el conocimiento científico, y son fuente organizada de producción de contenidos para la acción del Estado.

La ciencia, la tecnología, la cultura y el desarrollo en general deben ser puestas al servicio de la sociedad, es una de las tareas del Estado consignada en la Constitución Política de 1991, esto es, facilitar el acceso de los ciudadanos en estos campos y, a la vez, promover y fundamentar la toma de decisiones del Estado a través de la gestión del conocimiento.

Orientar al Estado hacia la ciencia y la producción de conocimientos no es fácil, cuando la labor cotidiana y permanente es entregar bienes y servicios para la po-

blación y lidiar con múltiples tareas que la ciencia a veces ni estudia ni le interesan; sin embargo, ese es el vínculo que la carta política reclama, por lo que la labor de la unidad académica del ministerio público con el apoyo de las universidades es definir cómo construirlo.

La ciencia es el norte entre la relación Estado y ciudadanos. En este sentido, el IEMP avanza en una serie de reflexiones sobre ciencia administrativa, y una de las principales tareas, precisamente, es fortalecer la toma de decisiones basadas en el conocimiento.

Modelos de Administración Pública

Existen tres modelos de trabajo que no son excluyentes, aunque desde el punto de vista académico suelen criticarse entre sí. El primero fue el viejo modelo de Administración Pública basado en

dad Pública de la Escuela de Posgrados de la Policía. Ha sido consultor y formulador de políticas de seguridad y desarrollo tecnológico del director general de la Policía Nacional.

Se ha desempeñado como consultor en gestión del orden público y sistemas de información del Ministerio del Interior, consultor del viceministro de Defensa para las Políticas y Asuntos Internacionales en materia de seguridad ciudadana, defensa y seguridad nacional, y analista corporativo y de sistemas de información de Ecopetrol.

Leandro Ramos es procurador delegado desde el 18 de enero de 2017. Una de sus principales funciones es «velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones públicas y ejercer control de gestión». En el IEMP dirigió, durante su permanencia, los programas aprobados por el Consejo Académico en materia de capacitación, investigaciones, certificación de personas y publicaciones.



El primero de marzo 2017 el procurador general de la nación, Fernando Carrillo, nombró como director encargado del IEMP al procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Leandro Ramos, mediante Decreto 857 de 2017, quien lideró la gestión de la unidad académica del ministerio público hasta el primero de agosto.

El procurador delegado Ramos es sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios de maestría en Seguri-

la construcción de burocracias técnico racionales orientadas por la norma, que fijan objetivos que la dimensión política establece y que rigió el curso de las instituciones del Estado durante 150 años.

El segundo, desde 1970, se denominó nueva gestión pública o nueva Administración Pública que acusaba al anterior modelo de no tomar decisiones, de propiciar el fracaso de la economía y hacer imposible el logro de los objetivos propuestos.

Este nuevo enfoque entre los 70 y los 80 en un contexto que, entre otros escenarios, evidencia la crisis del petróleo y el reconocimiento de problemas ambientales en el mundo por el crecimiento de la población, señaló que el Estado tenía que aprender técnicas de gestión pública propias del sector privado, y entonces aparecen los indicadores de eficiencia, eficacia y efectividad, así como la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos con una perspectiva de clientes.

En este sentido, hubo ciertos abusos de la transferencia de este conocimiento del mundo corporativo al Estado, que terminaron creando una relación de Esta-

do – cliente y no de Estado – ciudadano que es, precisamente, la crítica del nuevo modelo a comienzos de los 90.

En la actualidad hay varias escuelas compitiendo sobre cuál debe ser el proceso para la toma de decisiones en el Estado, a saber, cómo puede la función administrativa ser más efectiva en el cumplimiento de las metas que se ha fijado, ya sea por mandato constitucional o legal, de acuerdo con la misión institucional. Algunos lo llaman gestión del valor público o nuevo institucionalismo.

Construcción de valor público

El nuevo modelo no precisa descartar de tajo los dos modelos anteriores, existe una posibilidad clara de tomar lo mejor del primero, como construir burocracias en el sentido original del término, con técnicas racionales y servidores públicos cumpliendo la labor de manera organizada. Así mismo, aplicar las buenas ideas mencionadas del segundo bloque, así como la reducción de gastos y, en general, la entrega de servicios de calidad.

La construcción de valor público será una veta de trabajo interesante de desarrollar en el IEMP, porque una de las funciones de esta unidad académica es ofrecer capacidades administrativas, mediante procesos de capacitación internos y externos y, especialmente, acercar el modelo de gestión pública a la ciencia.

Encontramos, además, una línea en este enfoque que conecta todas las reflexiones sobre el procesamiento de datos, la información, los conocimientos y las plataformas tecnológicas, herramientas fundamentales para la «ciencia dura» que se produce en centros de investigación, con mecanismos estandarizados de producción de conocimiento para investigaciones y publicaciones.

Orientarse gracias a la ciencia parece todavía muy extraño en la Administración Pública. La nueva escuela aproxima al Estado al conocimiento científico que produce la academia, para la toma de decisiones, incluso diarias, en cualquier rama del poder público. Es prioritario trabajar en la lógica de cualificar los datos y analizarlos para lograr información y, por ende, conocimiento, para que la gestión sea más certera y basada en evidencias, no en la opinión y menos en las creencias. El vínculo entre Estado y ciencia posiblemente tome una generación.

La innovación

En el primer modelo de la vieja burocracia la innovación poco importaba, no era un objetivo en sí mismo; en el segundo, en parte por la conexión de esta fase con

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación» Constitución Política de Colombia (Art. 70).



► «El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional». Constitución Política de Colombia (Art. 70).

la tecnología, se introduce el concepto de soluciones innovadoras para la gestión pública con el propósito de lograr la satisfacción de los clientes, por lo que al interior de las instituciones se creaban centros de pensamiento.

Lamentablemente, cerraron el círculo sin mirar el contexto, otros estudios, investigaciones, análisis y visiones que también aportarían en la toma de decisiones. Se pueden obtener resultados, en algunas ocasiones, pero la mejor forma de innovar es trabajar de manera colaborativa y eso supone borrar las barreras institucionales que existen, hasta dentro del mismo Estado.

En este sentido, el IEMP con la anuencia del procurador general, Fernando Carrillo, y del viceprocurador, Juan Carlos Cortés, va a trabajar conjuntamente con la academia y los centros de investigación, para establecer cuáles son las innovaciones que es pertinente proponer desde el ministerio público no solo a la entidad sino también a la rama judicial o, inclusive, al Congreso de la República.

Función preventiva

Para finalizar, en el papel que desempeñó como titular de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, estamos realizando el seguimiento a los compromisos del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para lo cual se han sostenido conversaciones con el sector académico y las partes interesadas que son fundamentales para definir por qué el país no arranca en esta materia.

Seguimos estancados, aunque con resultados valiosos, pero no trascendentes. La innovación aún no permea, como debiera, la economía del país, ni



▶ «La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades». Constitución Política de Colombia (Art. 71).

el funcionamiento del Estado. En consecuencia, estamos revisando el papel de Colciencias y de todas las instancias invo-

lucradas, así como de la normativa expedida por el Gobierno nacional. En eso estamos.

Novedades editoriales

- ▶ **ABC de las libranzas en Colombia**
Procuraduría General de la Nación, superintendencias Financiera de Colombia, de Industria y Comercio, de Sociedades, de la Economía Solidaria, IEMP (2017).
PVP distribución gratuita
- ▶ **Reflexiones ambientales. Ley 1801 de 2016.**
«Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia»
Procuraduría General de la Nación, IEMP (2017).
Costo: \$ 35.000
- ▶ **Conciliando**
«Conciliando en equidad y política pública. Figura, operadores y economía»
Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, IEMP (2017).
PVP distribución gratuita



Ética discursiva y derecho de ciudadanos y para ciudadanos¹

GUILLERMO HOYOS VÁSQUEZ
(1935-2013)²

El autoritarismo dogmático forma ciudadanas y ciudadanos intolerantes, se encuentren estos en las mayorías o reclamen privilegios a título de ser minorías. Probablemente el campo más profundo de ejercicio de la tolerancia es el de las convicciones morales. Esto no es lo usual cuando se consideran las diversas formas de argumentación en moral en la filosofía contemporánea, entonces, se suele destacar su antagonismo más que su posible complementariedad.

Aquí queremos hacer el ensayo de relacionar algunos de estos tipos de argumentación en un modelo 'sincretista', que sin ignorar la sistematicidad de cada una de las diversas propuestas éticas o morales evite el peligro de su absolutización. Mejor dicho, queremos hacer el ensayo de proponer un modelo de argumentación moral que parta del pluralismo que reconoce la posibilidad de diversas morales de máximos y le apuesta a una ética de mínimos a la base de la convivencia ciudadana y de la participación democrática en política.



Agencia de Noticias UN. Recuperado de (2017, 20 de abril) http://agenciadenoticias.unal.edu.co/uploads/pics/AgenciaUN_1308_2_01.jpg

► El profesor Guillermo Hoyos «es considerado como uno de los filósofos más importantes de Colombia en el Siglo XX y su obra se ha caracterizado por articular la filosofía con las ciencias sociales críticas. Fue decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia, Consejero del Programa Nacional de Ciencias Humanas y Sociales de Colciencias, y es uno de los principales divulgadores de la obra del filósofo alemán Jürgen Habermas». Ministerio de Educación Nacional (2012). Condecoración Simón Bolívar, Orden Gran Maestro, en la ceremonia Los Mejores en Educación 2012. Recuperado de (2017, 20 de abril) <https://goo.gl/8MJmzQ>

Dicha propuesta podría desarrollarse en los siguientes pasos:

1. Una fenomenología de lo moral, para explicitar cómo la moral se ocupa de sentimientos y experiencias concretas, así tenga necesariamente que expresarse no en sentimientos sino en juicios y principios. La sociedad misma como horizonte concreto de fenómenos morales podría ser considerada

tanto en sus aspectos de infraestructura como, sobretodo, en sus posibilidades de encuentro, de fomento de la cultura y de fortalecimiento de la solidaridad ciudadana.

Los fenómenos morales pueden explicitarse desde los sentimientos morales, que se me dan en actitud participativa en el mundo de la vida, y que pueden ser analizados a partir de las vivencias y experiencias personales de cada quien antes de ser formalizados y generalizados en una teoría.

En esta dirección puede ser útil considerar la propuesta de P. F. Strawson³ acerca de los sentimientos morales, «resentimiento, indignación y culpa», en los cuales se han apoyado recientemente Ernesto Tugendhat⁴ y Jürgen Habermas⁵ para desarrollar sus propuestas de una moral moderna y de una ética para ciudadanos. Se trata de todas formas de dotar a la moral de una base fenoménica sólida, de un sentido de experiencia moral, de sensibilidad ética que, inclusive, permita caracterizar algunas situaciones históricas como lamentablemente críticas por la «falta de sentido moral» de las personas y otras como prometedoras por la esperanza normativa que se detecta en una sociedad preocupada por el «punto de vista moral» que sepan adoptar sus miembros.

El siguiente esquema nos permite considerar la sensibilidad moral desde las situaciones moralmente relevantes y desde los sentimientos morales.

³ P. F. Strawson (1997). *Libertad y resentimiento*, Barcelona, Paidós.

⁴ Ernesto Tugendhat. (1990). El papel de la identidad en la constitución de la moralidad, en: *Ideas y Valores*, n.º 83-84, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, PP. 3-14.

⁵ Jürgen Habermas (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*, Barcelona, Península: Ed. Edicions 62.

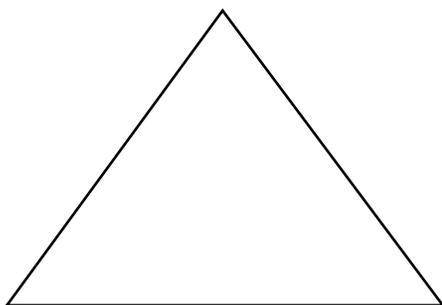
¹ Procuraduría General de la Nación – IEMP (2014). *Memorias Primer Congreso Internacional de Ética, Filosofía y Derecho*, Bogotá, PP. 173 -182. Apartes de la ponencia en el Primer Congreso Internacional de Ética, Filosofía y Derecho, «Hacia la construcción ética de lo público», realizado por el IEMP en Bogotá en el año 2003, con la coordinación académica de César Nieto Rojas, asesor de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del instituto.

² Doctor en filosofía de la Universidad de Colonia, Alemania, licenciado en filosofía y letras de la Pontificia Universidad Javeriana y en teología de Sankt Georgen Graduate School of Philosophy and Theology de Frankfurt, Alemania. Fue profesor de filosofía en la Universidad Nacional de Colombia, y director del Instituto de Bioética y del Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana. Sus líneas de investigación fueron la fenomenología, crítica de la sociedad, y filosofía moral, política y del derecho. Entre sus publicaciones se destacan *Derechos humanos, ética y moral* (1996), *Ciencia, tecnología y ética* (2000), *Borradores para una filosofía de la educación* (2007) y *Ensayos para una teoría discursiva de la educación* (2011).

P. F. Strawson (Libertad y pensamiento)
Axel Honneth (Las Luchas por el reconocimiento)

Herida física
Engaño
Humillación

Resentimiento (participante, paciente)



Indignación (Observador, ni pacientes ni agente) Culpa (participante y agente) Sentimientos negativos, personales, transpersonales, vocación comunicativa en equilibrio.

Como ya se insinuó, se parte de tres sentimientos de especial significación con respecto a la conciencia moral, a saber: el «resentimiento», la «indignación» y la «culpa». Estos sentimientos permiten distinguir dos tipos de actitud en las relaciones interpersonales, esto es, cuando nos comportamos como participantes en la acción social o cuando consideramos a los otros como objetos de instrucción o de política social:

Si su actitud hacia alguien es completamente objetiva, entonces aunque usted pudiera pelear con él, usted no podría quejarse con él, y aunque pudiera hablar con él, inclusive negociar, usted no podría razonar con él. Usted puede a lo sumo pretender que quejarse o que razona con él.⁶

Se busca pues poder razonar a partir de sentimientos que adquieren significación especial con respecto a la conciencia moral:

a. El «resentimiento» es mi sentimiento al ser ofendido por otro, cuando considero que él efectivamente estaba en sus cabales. Si esto no es así, debo suspender mi actitud resentida, ya que él en esa acción no podía controlarse, en cierta manera no era dueño de sí, 'no era él'. De lo contrario puedo reclamar por la injusticia de la que soy objeto y justificar mi resentimiento

frente a conductas que van contra mis derechos. El resentimiento devela una interrelación originaria en la que nos encontramos en el mundo de la vida, la cual es violada por aquel con quien nos resentimos porque consideramos que él es consciente de haber querido romper ese vínculo humano.

b. Un segundo sentimiento es el de «indignación». La sentimos usted y yo cuando nos damos cuenta que un tercero injuria a otro como si lo hubiera hecho con usted o conmigo. Lo interesante en este sentimiento es que la ofensa es considerada independientemente de que tuviera que ver con nosotros mismos; en este escenario somos espectadores, pero no de algo objetivo, sino de algo intersubjetivo, y la indignación nos descubre una especie de implícito de solidaridad humana.

c. Si cambiamos de nuevo de actitud hacia la participación personal en el mundo social, podemos tematizar un tercer sentimiento, el de «culpa», en el cual nos avergonzamos de la ofensa provocada a otro. Ahora somos nosotros los agentes, no los pacientes ni los observadores, de acciones que lesionan derechos de otros, que se me presentan a mí como un ámbito de obligaciones.

Aquí hay que destacar tres tipos de situaciones en las que se nos dan hechos relevantes desde el punto de vista moral:⁷

a. Una herida física puede provocar sentimientos morales (resentimiento a quien la padece, indignación a quien la presencia, culpa a quien la causa), si se reconoce la intención de lesionar al otro por parte del agresor. Por ello causa diferentes sentimientos morales el sicario y el médico que para aliviar a otro tiene que operarlo.

b. El engaño provoca sentimientos morales semejantes, si se detecta la intención de engañar de su autor.

c. La humillación es una negación todavía más sutil del otro u otra, por parte de quien humilla y por ello suscita igualmente sentimientos morales.

Fuente: Recuperado de [borrar] 20 de abril [https://goo.gl/rvxiU]



► «Hoyos ha realizado cuantiosos aportes a la educación superior, la filosofía y la educación colombiana, además de ser autor de numerosas publicaciones y director de proyectos de investigación en ética, política, filosofía y ciudadanía. Todas estas acciones le han merecido un amplio reconocimiento en la comunidad académica nacional e internacional, que lo han consagrado como un maestro excepcional y uno de los humanistas y pensadores más valorados de Colombia». Ministerio de Educación Nacional (2012). *Op. cit.* Foto tomada en San Juan, Argentina, 2006.

2. Habría que resaltar varios aspectos en este análisis fenomenológico de los sentimientos morales, ante todo el que se da en situaciones concretas que nos descubren en su forma negativa toda una topología, una base fundamental de las relaciones humanas en el mundo de la vida cotidiana. Cuando analizamos lo que nos manifiestan estos sentimientos nos encontramos con una dimensión interpersonal, que determina el sentido mismo de nuestro comportamiento social.

En cierta forma podríamos ya hablar a partir de los sentimientos de una especie de «intuición valorativa», de esa sensibilidad social que nos exige justificar como correctas o incorrectas determinadas acciones y nos permite dar razones en favor de determinadas formas de organización, como más o menos éticas en relación con el todo social. Los sentimientos analizados y sus contrapartidas positivas, el agradecimiento, el perdón, el reconocimiento, la solidaridad, etc., constituyen una especie de sistema de relaciones interpersonales, que dan cohesión a las organizaciones y al tejido social.

⁷ Axel Honneth. Reconocimiento y obligaciones morales, en: *Estudios Políticos*, n.º 14, Medellín, Universidad de Antioquia, enero-junio, 1999. PP. 173-187.

⁶ Strawson, *op. cit.*

Así la sensibilidad moral es todo un sistema de alarmas y sensores que tenemos instalados los humanos y también los animales, que nos permiten estar atentos y cuidar nuestras vidas y las de los semejantes. Esto nos lleva a pensar que la moral, antes que ser un deber y una obligación, se nos presenta como un recurso de humanización de las relaciones humanas. Esto se da tanto en la perspectiva masculina de la moral, la de la autonomía de las personas, como sobre todo en la perspectiva femenina, la de una ética del cuidado y una moral de la solidaridad.

Esto significa que, si bien los sentimientos, tanto los negativos que nos develan situaciones irregulares, como los positivos que nos permiten el reconocimiento de los demás y de sus cualidades, son como todos los sentimientos, sentimientos personales, a la vez pensamos que son interpersonales. Es decir que si yo me irrito por algo, me indigno ante algo o me arrepiento de algo, es porque al mismo tiempo reconozco que cualquier otra persona en mis circunstancias tendría que poder expresar los mismos sentimientos. Por ello la moral es un recurso de universalización en el que se manifiesta la complementariedad de las competencias más masculinas como el arrojo y la independencia, para señalar solo algunas, y las competencias más femeninas, como el cuidado y la receptividad.

Es importante destacar en este lugar la estructura y la vocación eminentemente comunicativa de los sentimientos morales, en la cual, por ejemplo, el resentimiento ayuda a descubrir situaciones en las que quien se resiente ha sido lesionado en sus relaciones



► «(...) fui lector cuidadoso de la nueva Constitución y todavía lo soy. Considero que esta ya dio lo mejor de sí: hacer conciencia en el pueblo del principio de soberanía popular como procedimiento. Desde 1991 los colombianos saben que ellos mismos hacen y pueden hacer las constituciones. Así que si ahora en los procesos de paz hay que concertar una nueva Carta... mejor. Ya sabemos cómo se hacen, sabemos que deben participar todos, si queremos que allí se invente un nuevo país "en el que quepamos todos"». Tovar, Leonardo (1998). El compromiso ético del pensar: entrevista con Guillermo Hoyos Vásquez, Colombia, en: *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, n.º 72-73, Bogotá, Universidad Santo Tomás, PP.45-62; citado por Óscar Mejía Quintana (2009), Guillermo Hoyos Vásquez: testimonio para una biografía intelectual, en *Nómadas* n.º 31, Bogotá. Recuperado de (2017, 21 de abril) <https://goo.gl/9Qzs8K>.

intersubjetivas, la indignación lleva a tematizar situaciones en las que un tercero ha sido lesionado por otro tercero, y la culpa me hace presente en situaciones en las que yo he lesionado a otro.

Es claro que dichos sentimientos morales no constituyen ellos mismos la sustancia de una ética de la sociedad civil. Ellos explicitan un sentido de moral que debe ser justificado intersubjetiva y públicamente. Quien se indigna ante determinadas acciones tiene que estar dispuesto a justificar públicamente, aduciendo razones y motivos, el porqué de su indignación.

Lo mismo podría decirse de los otros dos sentimientos. Es especialmente relevante lo que significa el sentimiento de culpa, porque quien no reconoce su culpa, siendo culpable, no puede pedir perdón y por ello tampoco merece que se le perdone. No olvidemos que el perdón en última instancia solo es «perdón de lo imperdonable».

La actitud de quien pide este perdón y de quien lo otorga, sobre todo en situaciones extremas de violencia,

es la única que puede ayudar a reconstruir los tejidos de una sociedad que se ha acostumbrado a negar la vida. Por ello afirmamos que solo una actitud que sea capaz de dar razones y motivos en relación con el comportamiento público y los sentimientos que eventualmente puede suscitar en los participantes, es la que va conformando determinadas culturas ciudadanas.

3. El principio puente o el transformador moral. Como ya dijimos, los sentimientos morales tienen vocación comunicativa. Si no se expresan, se corre el peligro de que «se infecten» y gangrenen y contagien el todo social. La solución de la carga que llevan los sentimientos morales es la de la comunicación, el diálogo, la concertación, el discurso y el debate público, según el caso.

Así, la sensibilidad moral se constituye en punto de partida para la ética discursiva, los sentimientos morales son base psicológica para una especie de proceso de 'inducción' en el que se pasa de experiencias,

«La séptima papeleta fue una propuesta surgida de un Movimiento Estudiantil ante las elecciones del 11 de marzo de 1990 de Colombia, en las que se elegían Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Gobernador, Concejo Municipal y Alcaldes. El movimiento Estudiantil propuso incluir un séptimo voto en que se solicitaría una reforma constitucional mediante la convocatoria de Asamblea Constituyente. Aunque la papeleta no fue aceptada legalmente, sí se contó de manera extraoficial y, finalmente, la Corte Suprema reconoció la voluntad popular mayoritaria, validando el voto. El movimiento de la séptima papeleta es por tanto el origen de la Constitución de 1991». Recuperado de (2017, 21 de abril) <https://goo.gl/2rx5Kq>.

en las que se nos dan hechos morales, a leyes en las que expresamos principios de acción. Tales principios se formulan a partir de una especie de principio puente de la moral, de un «transformador moral», que me permite pasar de sentimientos morales a principios morales, para transformar sentimiento morales en leyes y normas morales, sin requerir para esto de la religión o de otras convicciones, sino solo con base en la facultad humana de comunicar, discutir y llegar a consensos y disensos sobre lo fundamental.

En este nuevo imperativo moral se parte de máximas subjetivas, para llegar gracias a la voluntad libre de los participantes en la vida social a leyes universales. La reformulación comunicativa del principio de universalización de la moral es la siguiente:

En lugar de proponer a todos los demás una máxima

como válida y que quiero que sea ley general, tengo que presentarles a todos los demás mi máxima con el objeto de que comprueben discursivamente su pretensión de universalidad. El peso se traslada de aquello que cada uno puede querer sin contradicción como ley general, a lo que todos de común acuerdo quieren reconocer como norma universal.⁸

Pensemos por ejemplo en los derechos humanos. La indignación que nos provoca la noticia de una masacre nos permite reconocer en el imperativo moral del respeto a la vida, por sobre cualquier

otro valor, algo en lo que pensamos que todos podríamos ponernos de acuerdo, si es que consideramos que ha de ser posible la convivencia social, teniendo en cuenta todas las diferencias posibles.

Quiere decir que el puente se construye comunicativamente y que en el diálogo radica toda fundamentación posible de la moral y de la ética. Este modelo de argumentación de Kant ha sido sometido en la historia de la filosofía práctica a críticas radicales por parte de Marx, Freud y Nietzsche. La pregunta es si es posible reconstruir el principio puente destruido por estas críticas, lo que ha conducido recientemente a posiciones posmodernas que convierten los principios morales modernos en metarrelatos.

El principio puente o el transformador moral

Sentimientos morales	Poder querer Libertad de la voluntad	Juicios morales
Experiencias personales concretas	Kant Marx Freud Nietzsche	Principios universales abstractos
Máximas		Leyes universales

4. La argumentación moral como proceso comunicativo.

A partir del desarrollo de las estructuras de la comunicación humana y de su incorporación en el proceso educativo es posible ahora reconstruir el sentido de la formación ética para la ciudadanía, partiendo naturalmente de lo expuesto con respecto al modo de darse el fenómeno moral en el ámbito de la sensibilidad moral y de los sentimientos morales.

Es necesario ante todo considerar la posibilidad de diversos modelos de argumentación moral, de diferentes formas de «puentes o transformadores morales» que nos permiten llegar de la experiencia a principios morales. En la disponibilidad de los diversos puentes y transformadores posibles, en su riqueza propositiva, puede radicar la clave de una cultura ciudadana no solo tolerante, sino pluralista.

Reconstrucción de la moral comunicativa

Sentimientos morales	Utilitarismo	Juicios morales
	Comunitarismo	
	Neocontractualismo	
	Derechos humanos	

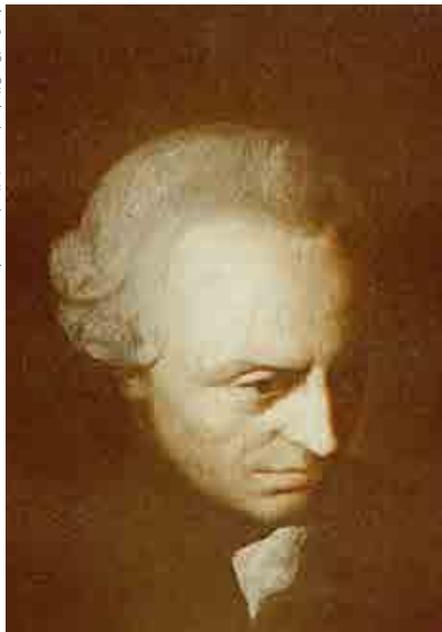
El «utilitarismo» pretende hacer que mis intereses coincidan con los de las mayorías, de manera que procuremos fomentar con los mejores medios los fines de todos, es decir, el bien común. La propuesta utilitarista, si se la relaciona habilidosamente con el universalismo de la moral moderna, entendiéndola como necesidad de buscar las preferencias más universales, podría considerarse la forma más consecuente de un uso pragmático de la razón práctica, necesario desde todo punto de vista, pero limitado, dado que hay que vincularlo con los otros usos de la razón, a saber: el ético y el moral.⁹

El «comunitarismo» se basa en el origen de la comunicación entre los humanos en procesos de comprensión para reclamar que la comunidad, las tradiciones, los contextos sociales y culturales son el principio puente. Efectivamente, la comunidad es lugar privilegiado de encuentros y desencuentros, que exigen de las personas y de los diversos grupos criticar y adaptarse.

Las tradiciones conservadas y rescatadas se convierten en la sustancia ética de la comunidad, sus costumbres, usos y posibilidades reales conforman esa identidad ciudadana que puede llegar a ser fuerza motivacional para bien y para mal. Este es el límite de todo «contextualismo». La unilateralidad de los «comunitaristas» consiste en hacer de este momento de la identidad, con base en la pertenencia a una comunidad determinada, el principio mismo y el único transformador valorativo.

A su vez, el riesgo de otros tipos de argumentación puede ser «bagatellar» los argumentos «comunitaristas», cuyo aporte sería contextualizar las situaciones morales y dinamizar los aspectos

⁹ Ver J. Habermas. Del uso pragmático, ético y moral de la razón práctica, en: J. Habermas, *Aclaraciones a la ética del discurso*, Madrid, Trotta 2000, PP. 109-126.



► «Siempre se ha criticado a la filosofía su falta de compromiso efectivo con los problemas reales de la sociedad. Con toda razón. Más aún, el compromiso oportunista de algunos filósofos con las ideologías imperantes ha servido no pocas veces de disculpa para mantener la 'genuina' reflexión filosófica en la neutralidad aparente de la dimensión teórica. Esta actitud ascética viene, sin embargo, muy bien a un positivismo científico, cada vez más instalado en Latinoamérica, fácilmente instrumentalizable por la burocracia política, y de hecho manipulado en sociedades donde la crítica se relega al ostracismo y se califica de subversiva. El atreverse a reflexionar en un país donde la filosofía es o lujo de unos pocos o instrumento teórico de distracción especulativa, es por lo menos un fenómeno curioso o un desafío. La filosofía ha pretendido siempre ser una respuesta a los problemas del hombre en sociedad. No siempre lo ha logrado, y la causa principal de su fracaso ha sido el pretender dar una respuesta desde un nivel tan abstracto, que los problemas reales de la sociedad se le han escapado». Sociedad nueva y ética, una lectura de la moral kantiana, en: *Filosofía y sociedad*, Cinep, 1975. Recuperado de (2017, 27 de abril) <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/38306/41575>. Imagen. Ca. 1790. Größe: 38:53 cm. Maler unbekannt, möglicherweise Elisabeth v. Stägemann (Schule des Anton Graff). Aufgetaucht 1896, von der Stadt Königsberg erworben. Abgebildet und von Karl Lubowski besprochen in den Kant-Studien 3, 1899, 160-167.

⁸ Thomas McCarthy. En: J. Habermas, *op.cit.*, P. 77.

Mónica Vega Salano - IEMP



► «Si se da todo el peso a la democracia participativa, no sólo para solucionar el problema de las diferencias culturales, sino sobre todo el de las desigualdades sociales y económicas, hay que desarrollar el sentido deliberativo de política, el cual implica una pedagogía de la comunicación y de la convicción, una comprensión fuerte de lo público y una concepción lo suficientemente compleja de la sociedad civil». Hoyos (s. f.). *Ética y educación para una ciudadanía democrática*. Recuperado de (2017, 27 de abril) <https://goo.gl/xkAn1V>

motivacionales de la ética. Nos encontramos aquí con un privilegio del uso ético de la razón práctica, el cual tampoco debe ser absolutizado como si un uso pragmático y un uso moral de la misma no fueran igualmente necesarios.

El «neocontractualismo» nos permite superar el «contextualismo» en aquellos casos en los cuales los conflictos o las acciones comunes exigen algún tipo de consenso. Los acuerdos sobre mínimos están en la tradición del «contrato social». En él se apoyan las propuestas liberales contemporáneas que buscan una sociedad bien ordenada en la que puedan realizarse las personas, gracias a un «consenso entrecruzado», dado que en la sociedad contemporánea interactúan diversas visiones del sentido de la vida, de la historia, del hombre, concepciones omnicomprendivas, tanto religiosas como morales y filosóficas. El «pluralismo razonable» hace posible intentar dicho consenso en torno a principios básicos de la justicia, esto es, la igualdad de libertades y de

oportunidades y la distribución equitativa de los bienes primarios. Este sería el sentido de una concepción política de la justicia.¹⁰

Los «derechos humanos», en los que se articula el sentido material y concreto de los mínimos morales, son reclamados en especial por un «neomarxismo» de orientación humanista y «societal». La consolidación del contrato social en torno a unos mínimos políticos puede constituirse en paradigma de orden y paz, cuando de hecho los motivos del desorden social y de la violencia pueden estar en la no realización concreta de los derechos fundamentales. Por ello, a la base de una concepción política de la justicia debe fijarse la solución de problemas como las necesidades materiales, las desigualdades sociales, la pobreza absoluta, la exclusión cultural y política.

La ética discursiva se esmera por abrir el horizonte de discusión en un primer mo-

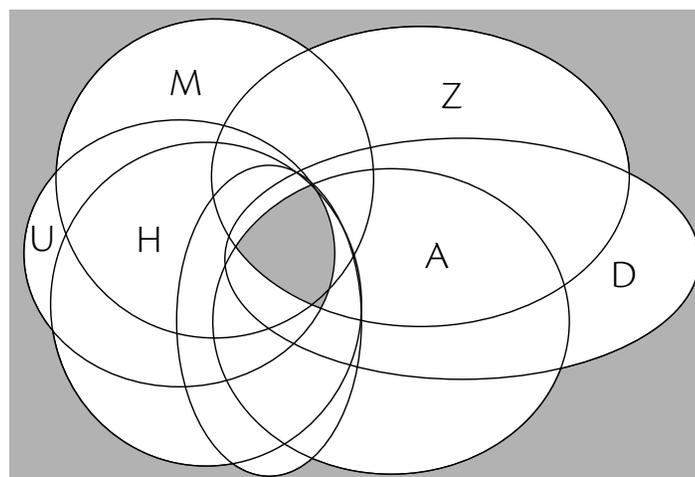
¹⁰ John Rawls (1996). *Liberalismo político*, México, FCE.

mento, el de la comprensión de los contextos y situaciones y el del reconocimiento del valor relativo de las diversas visiones omnicomprendivas del bien, de la vida, de la historia, de la religión. En el momento de la argumentación, de la pedagogía de los valores y de la discusión política es necesario conservar el sentido pluralista, que caracteriza tanto a una ética pragmatista como a la moral comunicativa.

El aporte de un diálogo entre las dos perspectivas éticas, más acá del que se debe dar entre los diversos modos de argumentar, además de ayudar a clarificar en general

máximos (religiosas, filosóficas, ideológicas, etc.) omnicomprendivas y una ética de mínimos, base de la Constitución y del Estado de derecho democrático. Solo gracias al pluralismo de los máximos es posible apostarle democráticamente a la construcción de mínimos con base en la participación ciudadana, el debate público, la educación para la democracia, etc. Los mínimos son el resultado de un consenso entrecruzado a partir del pluralismo razonable de los máximos y con base en la comunicación, el debate, la política deliberativa y la democracia participativa.

Moral de máximos y ética de mínimos



los procesos de justificación de las normas morales consiste en la orientación teleológica en busca de soluciones que incluyan a todos como participantes en procesos democráticos. Lo que se alcanza en dichos procesos de participación es una ética de mínimos, resultado de un consenso entrecruzado entre quienes participan a partir de sus máximos morales, o si se quiere, es una moral de mínimos a partir de máximos valorativos de la más variada índole.

Todo lo anterior nos permite comprender la íntima relación entre morales de

Pero el diálogo y la comunicación pueden llegar a constituirse en principio puente único, absoluto y válido por sí mismo, y convertirse así en principio meramente formal, no muy distinto de la pura forma de un imperativo categórico. La condición para que la comunicación no se formalice es su vinculación con los aspectos utilitaristas y pragmáticos de las decisiones con base en intereses y preferencias, la explicitación del condicionamiento «contextualizador» del lenguaje y el reconocimiento de las diversas posibilidades de llegar a acuerdos sobre mí-

nimos, con base en formas de expresión más ricas que las de la era lógica formal, como son, entre otras, la retórica, la negociación, los movimientos sociales, la misma desobediencia civil, etc.

La relación entre consenso y disenso debe ser pensada con especial cuidado. Absolutizar el consenso es privar a la moralidad de su dinámica, caer en nuevas formas de dogmatismo y autoritarismo. Absolutizar el sentido del disenso es darle la razón al escepticismo radical y al anarquismo ciego. La relación y la complementariedad de las dos posiciones ponen en movimiento la argumentación moral. Todo consenso debe dejar necesariamente lugares de disenso y todo disenso debe significar posibilidad de buscar diferencias y nuevos caminos para aquellos acuerdos que se consideren necesarios.

Esta dialéctica entre consensos y disensos nos devuelve al principio, al mun-

do de la vida y a la sociedad civil, en la cual los consensos tienen su significado para solucionar conflictos y buscar posiciones compartidas, y los disensos a la vez nos indican aquellas situaciones que requieren de nuevo tratamiento, porque señalan posiciones minoritarias, actitudes respetables de quienes estiman que deben decir «no» en circunstancias en las que cierto «unanimismo» puede ser inclusive perjudicial para la sociedad, en las que los mismos medios de comunicación manipulan la opinión pública, al convertirse en cortesanos o en aduladores del déspota.

Precisamente la capacidad de disentir se va cualificando en la competencia crítica propia de una educación que forma ciudadanos con base en informaciones, respeto a las preferencias de las mayorías, reconocimiento de las tradiciones, investigación seria y discusión libre de todo tipo de coacciones. La escuela

culta, la que abre los diversos campos del saber, la que mantiene vivo el sentido de pertenencia social e histórica de sus actores, la que se desarrolla como pedagogía social en procesos de reflexión discursivos, forma de esta manera para participar democráticamente en la ciudad.

Este sentido de participación se hace presente en la misma sociedad civil como un móvil que conserva su movimiento en la interrelación comunicativa entre lo científico-técnico, lo moral-práctico-político y lo personal-estético-expresivo. Finalmente, no habría que olvidar que en estas formas de argumentación se encuentra la posibilidad de explicar las diferencias entre moral, ética, política y derecho, lo moral en la dirección de aquellos mínimos que pudieran generalizarse, lo ético en la dirección de aquellos que requieren más contextualización, lo político y lo jurídico en relación con la racionalidad estratégica. **i**

Líneas de investigación interdisciplinarias para erradicar la corrupción desde sus raíces

Mensaje académico en la Procuraduría General de la Nación

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE¹

PROCURADOR DELEGADO PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA

El presente estudio hace parte del trabajo académico que el autor de este artículo impulsa en la Universidad Externado de Colombia y en el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), para contribuir y erradicar la corrupción.

INNOVA presenta los lineamientos propuestos desde instituciones como la Procuraduría General de la Nación y el Instituto.



Cortesía del autor

que los casos indicativos de corrupción con los buscadores de renta y las defraudaciones en regalías, salud, educación y contratos la hacen evidente. Esa inmensa complejidad de la corrupción como fenómeno social demanda la intervención urgente de diversas ciencias sociales y universidades de todo el país, las cuales hemos invitado a vincularse en esta alianza con Carlos Mario Molina, director del IEMP.

El presente estudio corresponde a una propuesta de acción social para desarrollar líneas de investigación desde la seguridad jurídica con enfoque multidisciplinario, útil en la defensa del patrimonio público, el análisis integral de las instituciones —las formales como las no formales—, la planeación de los cambios muchas veces abruptos e injustificados y, por último, la necesidad inaplazable de transformar la función pública y la gobernabilidad con tecnificación, mérito y ética.

Para que el lector tenga un contexto, el planteamiento central de la investigación es que cuando se analiza el modelo económico y las instituciones surge el siguiente interrogante: ¿hay una crisis del mercado y de la elección racional? La respuesta es afirmativa, toda vez

¹ Abogado, PHD en sociología jurídica e instituciones políticas y especialista en derecho administrativo de la Universidad Externado de Colombia. Se desempeña como docente del Departamento de Derecho Administrativo del mismo ente educativo y de las universidades de los Andes y Santo Tomás. Doctrinante. Correo: ivandariogl@yahoo.com

I. La propuesta de fortalecer con seguridad jurídica todas las instituciones: tecnificación, eficiencia y ética

A. Concepto de corrupción

En cuanto al concepto de corrupción es un fenómeno social complejo de gran magnitud, el cual nace, crece y se adapta, pero no muere.² Esa adaptación o complejización de la corrupción implica nuevas modalidades actualizadas y prácticas que tienen efectos devastadores en el conjunto de las estructuras del Estado. Ese fenómeno debe estudiarse desde el establecimiento del modelo económico, las estructuras administrativas y los mecanismos jurídicos de regulación y control.

La corrupción descompone el tejido social, desvía los objetivos institucionales de la Administración Pública y le permite a los corruptos poner el Estado a su servicio, sobreponiendo el interés individual al general de la sociedad. Es una perversa empresa que se beneficia de manera indebida y sistémica del patrimonio público y del medio ambiente por medio de grandes y generalizados negocios de criminalidad.³ Todo esto a partir del es-

tablecimiento de instituciones no formales y de una cultura de ilegalidad carente de ética⁴

El objetivo de la investigación que se aspira liderar desde la Procuraduría General de la Nación para erradicar la corrupción desde sus raíces es sustentar la amplia interrelación de enfoques, disciplinas y acciones con las que se debe analizar un fenómeno tan complejo y grave para las instituciones y la sociedad. El estudio pretende analizar, desde la interdisciplinariedad, las causas y orígenes de la corrupción, es decir, sus raíces.

Según esa orientación se esboza una propuesta con estrategias urgentes para tratarla y minimizarla.⁵ Para tal efecto, se apreciarán en el concepto de corrupción los elementos formales y jurídicos asociados a los delitos del Código Penal y al uso indebido de los recursos públicos y, a la vez, en una perspectiva imprescindible,

mundial, donde priman una especulación y una búsqueda de la renta financiera que tienden a ignorar todo contexto y los efectos sobre la dignidad humana y el medio ambiente. Así se manifiesta que la degradación ambiental y la degradación humana y ética están íntimamente unidas» (Papa Francisco, 2015, P. 54).

4 «¿Cuáles son los beneficios de la actividad? ¿Cuál es la probabilidad de ser atrapado y, si es atrapado, cuál es la pena esperada? El individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio menos los costos morales menos la probabilidad de ser atrapado multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero. Una sociedad con fuerte sentido moral contra la corrupción sancionará al corrupto, lo cual eleva los costos morales y proveerá fácilmente información sobre la corrupción si esta ocurre, elevando la posibilidad de ser atrapado. Quien elabora las políticas que buscan reducir la corrupción tenderá a trabajar en los otros factores, particularmente en la recolección de información y en cambiar las penas y recompensas» (Klitgaard, 2009).

5 Un enfoque interdisciplinario parte de la identificación de nexos entre distintas disciplinas. La pluridisciplinariedad o multidisciplinariedad corresponde al estudio de un objeto, por varias disciplinas a la vez. Se relaciona además con la investigación transdisciplinaria «(...) que corresponde a un cierto grado de transdisciplinariedad se aproximará más bien a la multidisciplinariedad (como en el caso de la ética); aquella correspondiente a otro grado se acercará más a la interdisciplinariedad (como en el caso de la epistemología); y aquella otra todavía correspondiente a otro grado —se acercará a la disciplinariedad. La disciplinariedad, la pluridisciplinariedad, la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad son las cuatro flechas de un solo y mismo arco: el del conocimiento» (Nicolescu, s. f.).



► «(...) es indispensable evolucionar y perfilar esas nuevas dimensiones de la seguridad jurídica, claves para que el juego democrático siempre responda con certeza a las múltiples necesidades y problemas de la sociedad en general, en este caso concreto las causas o raíces de la corrupción y el análisis de sus acciones efectivas para combatirla».

los efectos económicos y sociales de la gran corrupción, a saber, la sofisticada, la oculta e impactante incidencia en políticas públicas, leyes o regulaciones, aquella que es difícil de combatir con sanciones y que debe erradicarse con transformaciones, educación y ética. Para contextualizar este estudio se analizan los aspectos que enmarcan la corrupción en un horizonte interdisciplinario desde la seguridad jurídica.⁶ Con tal enfoque se revela entonces que una visión integral y holística es el único medio para erradicar la corrupción desde su raíz.

6 Un enfoque multidisciplinario de la seguridad jurídica es una propuesta de análisis de las instituciones para el diagnóstico y la formulación de cambios en ellas; ese enfoque es la línea de base dentro de la cual se desarrolla el presente estudio interdisciplinario y que será referencia en diversos aspectos (Gómez, 2016). Tesis de doctorado en sociología jurídica e instituciones políticas que obtuvo la calificación *summa cum laude*.

B. Seguridad jurídica, un principio para proteger los bienes públicos

Como respuesta a los análisis iniciales, la finalidad concreta de estos puntos es explicar en forma sintética la aplicación del enfoque interdisciplinario, el cual parte del enfoque multidisciplinario de la seguridad jurídica que fue expuesto en el trabajo de doctorado del autor,⁷ para llevar a cabo un análisis profundo de la corrup-

7 En el caso colombiano hay un reconocimiento del principio por la Corte Constitucional, toda vez que no está escrito en la Constitución Política. En esos países, como Colombia, el desarrollo y alcance ha terminado siendo variado según lo han delineado la ley y la jurisprudencia. Lo adoptan como un principio inmerso de forma tácita dentro de la carta política y con diversas valoraciones. La Corte Constitucional de este país, en 105 jurisprudencias o sentencias, según se pudo establecer durante la investigación con diversas variantes y matices, se refirió e hizo uso del principio de seguridad jurídica. En las constituciones políticas de España, Ecuador y Bolivia, por ejemplo, este principio es mencionado de forma expresa dentro del articulado (Gómez, 2015, PP. 59-65).

² Dada la importancia internacional del Banco Mundial, cabe referenciar que este también se ha pronunciado sobre el concepto de corrupción resaltándolo como aquel uso indebido de los servicios públicos para beneficio personal, que implica, entre otras cosas, que los empleados de la Administración Pública utilicen los servicios de manera indebida para enriquecerse o enriquecer a sus prójimos, abusando del poder público que les fue encomendado. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/vimprimiblemodule1.pdf>. A lo anterior, el economista colombiano Gabriel Misas en la publicación *La lucha anticorrupción en Colombia* expone que se ha realizado una revisión general de literatura sobre corrupción, presentando la concepción estándar de los organismos multilaterales y de algunos estudiosos del tema (Misas, Oviedo y Franco, 2005).

³ «6. Mientras tanto, los poderes económicos continúan justificando el actual sistema

ción y formular estrategias que promuevan su erradicación, con la ayuda de diversas ciencias, como se propuso al inicio de este estudio, para combatir la corrupción desde su raíz en las concepciones de la seguridad jurídica y de las diversas teorías que subyacen en ellas. Ciertamente es posible desarrollarlas y aplicarlas con las ciencias sociales como una función del derecho para el desarrollo institucional del sector público. Es un enfoque que parte de la relación necesaria entre la sociología y el derecho e integra análisis concretos con otras disciplinas, como todas tal y como se expuso en la introducción.

Sobre la seguridad jurídica como un principio en el siglo XXI es una garantía, una pieza clave, un principio del ordenamiento jurídico que desde un enfoque multidisciplinario puede perfilarse como una función de medio y un instrumento que conduce al análisis crítico del derecho que puede fortalecer las instituciones jurídicas, para mejorar su desempeño funcional en términos de legitimidad, certeza, eficiencia y efectividad. Es entonces un medio funcional que desde diversas teorías y con unos postulados y referentes contemporáneos propios contribuye con sus dimensiones a la veracidad, pertinencia y la confianza en los procesos de creación y aplicación de un derecho justo.⁸ Así actualiza y fortalece la confianza en el contrato social tácito de la ciudadanía con las instituciones públicas. Por ello es indispensable evolucionar

y perfilar esas nuevas dimensiones de la seguridad jurídica, claves para que el juego democrático siempre responda con certeza a las múltiples necesidades y problemas de la sociedad en general, en este caso concreto las causas o raíces de la corrupción y el análisis de sus acciones efectivas para combatirla.

Legitimidad, certeza, eficiencia y efectividad son principios que complementan la seguridad jurídica en la investigación de doctorado que se

Recuperado de (2017, 10 de octubre) <https://go.gl/EN347>



► «En la mayoría de países de América estamos enfrentando la criminalidad, y en marcos de procesos de cambio atender ese fenómeno nos convoca a reformas extremas y profundas contra la corrupción, con la educación, las competencias, los controles e instituciones robustas».

realizó y que se acaba de citar. La definición de estos principios fue la siguiente:

1. Legitimidad. Este enfoque puede contribuir a analizar situaciones jurídicas de legitimidad, estudiar el vínculo que el principio de seguridad jurídica tiene con los derechos humanos y los derechos fundamentales, la influencia que tiene sobre las concepciones de Estado en actividades de tipo económico y el desincentivo o incentivo a tales actividades. Igualmente, permite evidenciar la veracidad de los propósitos de largo alcance o de las coyunturas ante necesidades

específicas que se fijan en la Constitución y en las leyes.

2. Certeza. En cuanto a la contribución en términos de certeza se han identificado una serie de temas que van desde la creación del derecho que rige sus actuaciones, hasta los medios para ejecutarlas y tomar decisiones, como un derecho que debe cumplir exigencias de seguridad. Se resalta entonces de esta concepción de la seguridad jurídica que su aplicación es inseparable de los procesos sociales des-

necesidad de prepararse para complejas dinámicas sociales de los Estados actuales, por ejemplo, para enfrentar la crisis de países que han sido embargados por instituciones extractivas y coaliciones de corrupción que los han cooptado.

4. Eficiencia. En cuanto a la eficiencia, discernir cómo las instituciones cumplen sus fines específicos, con resultados mensurables, y cómo para alcanzarlos se relacionan con la sociedad, con la ciudadanía y con los sujetos vigilados o investigados, y los efectos económicos de tales relaciones. El análisis de esos aspectos económicos debe valorar los costos de transacción y los efectos de medidas de intervención jurídica, como el castigo, la función reparadora y resocializadora, así como la necesidad de valorar e incluso medir la confianza. Esta concepción de seguridad jurídica la comparte Atienza, es decir, más allá de un concepto de certeza jurídica.⁹

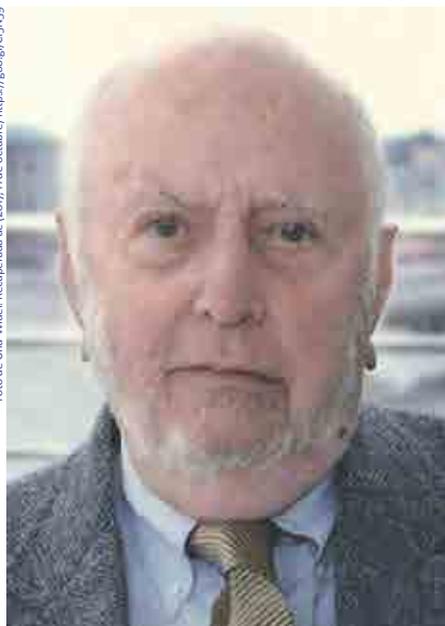
5. Por lo anterior, en clave de seguridad jurídica es palmaria la necesidad de consolidar la efectividad institucional y la eficiencia económica del derecho, porque las instituciones democráticas por cuenta de la corrupción dejan de cumplir sus finalidades y funciones. Lo cierto es que por causa de

de la creación del derecho y que debe acompañarlo en su estudio desde su origen, elaboración y publicidad, hasta su aplicación en las organizaciones y durante su permanencia en el tiempo. En términos de su debida positivización, cognoscibilidad y practicabilidad del derecho.

3. Efectividad. Entender la actividad del Estado en términos de efectividad, a la cual también puede llamársela eficacia de un sistema, frente a la necesidad de defender el patrimonio público y los recursos naturales, entre otros, y ser pertinentes en la lucha contra la sofisticada criminalidad y la

⁹ Para Atienza seguridad jurídica en un sentido estricto significa algo distinto, «(...) a saber, la capacidad de un ordenamiento jurídico para hacer previsible, asegurar, los valores de libertad y de igualdad que integran el valor de totalidad de la justicia. La justicia, en suma, sería la seguridad de que el derecho nos proporciona un máximo de libertad y de igualdad. Ahora no se trata ya de seguridad en el sentido de prever qué acciones o estados de cosas van a suceder, sino en el de 'asegurar' que las acciones y estados de cosas que van a tener lugar contribuyen a la realización de los derechos (o de ciertos derechos; algunos se satisfacen simplemente con lo anterior, con que exista previsibilidad)». Por ello este autor señala que «(...) es valor intrínseco, instrumental pero no un valor final toda vez que puede entrar en conflicto con la libertad o la igualdad» Manuel Atienza en *Seguridad jurídica y formación judicial* Carles (Cruz Moratones, Carolina Fernández Blanco, y Jordi Ferrer Beltrán, 2015, PP. 156-157).

⁸ Se resalta entonces de esta concepción de la seguridad jurídica que su aplicación es inseparable de los procesos sociales desde la creación del derecho y que debe acompañarlo en su estudio desde su origen, elaboración y publicidad, hasta su aplicación en las organizaciones y durante su permanencia en el tiempo.



► «(...) para dar uso a la teoría de las instituciones en la economía y en el análisis económico del derecho, hay que tener presente que esta fue desarrollada por la escuela del neoinstitucionalismo, la cual consideró que las instituciones son reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, y es el cambio institucional lo que define el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo». En la imagen Douglas North, premio nobel de economía 1993, quien hizo parte de la escuela del neoinstitucionalismo.

este flagelo tales instituciones, en defensa de los asuntos y del patrimonio público, se pueden estar alejando de los efectos esperados de preservar los derechos individuales y la igualdad, ante la injusticia social en la materialización de los derechos económicos, sociales y culturales como el patrimonio público. Este es un concepto de seguridad jurídica positiva para fortalecer las instituciones de protección de los bienes públicos.¹⁰ De ahí la concepción *sui generis* sobre el patrimonio público, de que es un bien esencial para el Estado y la humanidad, así como un bien colectivo que, como es de todos, parece que no fuera de nadie, y sin que la sociedad valore que en su existencia descansa la conservación de la especie humana.¹¹

¹⁰ «El concepto clásico de seguridad jurídica debe replanearse en tanto que no se trata de la consecuencia sin más de la aplicación del derecho legislado, sino que la claridad y certeza en las reglas de juego sólo podrá establecerse cuando se consoliden líneas de interpretación jurisprudencial. El derecho positivo debe ajustarse a la realidad social, requiere un proceso de decantación que exige comprender la seguridad jurídica de manera amplia y no como un concepto absoluto, ajeno del valor de la justicia y de la eficacia. (...) El análisis económico del derecho debe integrarse al proceso de decisión judicial, de manera que la justicia y la corrección en las decisiones de un caso concreto pueda no serlo desde una perspectiva general. Esta clase de problemas debe ser también una preocupación de los operadores jurídicos» (Sierra, 2008, PP. 205-206).

¹¹ «En el centro del derecho posmoderno se perfila de nuevo la figura del *sujeto de derecho*, que había parecido esfumarse

La tutela del patrimonio público debe tener un estatus tan alto como el de la propiedad privada, para que los ciudadanos defiendan los bienes colectivos con la vehemencia que los capitalistas han defendido sus bienes particulares. En estas convergencias resulta de sumo interés, por su novedad crítica, el trabajo de Michelangelo Bovero que presenta una perspectiva teórico-política de la seguridad jurídica y que la aborda con las figuras dominantes del poder político para referir como mitos la democracia, la justicia y la seguridad jurídica. Para él predomina una «democracia de investidura» como forma de autocracia en el fenómeno del presidencialismo, y formula un listado de indicadores de inseguridad jurídica bien interesantes.¹²

C. Instituciones en acciones integrales: los mapas de instituciones formales y no formales

El abordar las instituciones en lo formal es indispensable, sin embargo, hay un riesgo de formalismo cuando las instituciones se analizan, únicamente, según las normas (reglas aprobadas previamente por órganos legitimados tales como leyes, decretos y actos de órganos de control). La realidad es distinta, no es formal, la cultura jurídica y las prácticas marcan los derroteros del verdadero conjunto de reglas formales e informales que regulan una sociedad. De ahí la necesidad de realizar el análisis integral de las instituciones.

por el juego de un proceso de objetivación, consiguiendo despersonalizar la relación jurídica en favor de la aplicación de normas preestablecidas y de dispositivos que dependen de la idea de solidaridad colectiva. Ahora bien: se asiste de ahora en adelante, también en el terreno jurídico, al 'retorno del individuo' por la vía de la afirmación de los derechos subjetivos y la sanción de las faltas personales» (Chevallier, 2011, P. 199).

¹² «Hay inseguridad jurídica cuando estamos en presencia de: a) prácticas difundidas y reiteradas de represión del diseño mediante coerción física contra las personas, violando sus derechos básicos (por ejemplo, contra manifestantes pacíficos); b) prevaricaciones de los órganos ejecutivos (los 'gobiernos' en sentido técnico), que imponen su voluntad a los órganos legislativos (a los Parlamentos) excediéndose en el uso de decretos-ley y/o de lo que en Italia se llama la 'moción de confianza'; prevaricaciones de los órganos ejecutivos y/o también de los legislativos, que deprimen la calidad de la existencia y frustran los planes de vida de los ciudadanos (por ejemplo, imponiendo arbitrariamente distintas medidas de 'austeridad', rebajando el sueldo de los trabajadores, o sea, violando sus derechos); d) prácticas generalizadas y reiteradas de corrupción (sobre todo, pero no solo) en la clase política, a menudo acompañadas por formas descaradas de manipulación del consenso que alteran incluso el resultado de las consultas populares» (Bovero, s. f., PP. 56-57).

En el análisis, se puede apreciar un ámbito social real, más allá de las apariencias que representan el ámbito formal. Parte de ese régimen real y no aparente son las llamadas «instituciones extractivas o fenómeno de cooptación del Estado», que promueven dirigentes y políticos. En la mayoría de países de América estamos enfrentando la criminalidad, y en marcos de procesos de cambio atender ese fenómeno nos convoca a reformas extremas y profundas contra la corrupción, con la educación, las competencias, los controles e instituciones robustas.

A manera de ejemplo, las normas del Estado y de sus poderes públicos no aceptan que los funcionarios hagan parte de instituciones exacerbadas y desviadas del poder, pero así es en la realidad y esas organizaciones paralelas se estructuran en la informalidad, con reglas no formales. Los tres puntos que se desarrollan a continuación son aquellos que estimamos prioritarios ante la necesidad de este estudio de exponer una senda para el análisis de las instituciones no formales en perspectiva interdisciplinaria.

La economía, desde el análisis económico del derecho, y la sociología son aportes para analizar las instituciones en un sentido general y en forma complementaria y más allá del concepto jurídico formal. Esa perspectiva que ofrece el análisis de instituciones en un sentido integral involucra diversos aspectos de orden histórico, cultural, social, económico, administrativo, político, comportamental y jurídico.

Las instituciones encargadas del control y la vigilancia del patrimonio público no han identificado aquellos aspectos con los grupos de interés y subculturas que, en las diversas disciplinas esbozadas desde el inicio, construyen una representación veraz de las instituciones no formales de criminalidad y corrupción. En los análisis económicos y sociológicos se podrán escrutar los intereses privados cuyas estructuras y subsistemas de poder son paralelos al interés general, y en dicha realidad le restan al Estado y sus instituciones credibilidad y legitimidad.¹³

¹³ En sociología la expresión «institución» es utilizada de manera amplia en diversas ciencias; sin embargo, para el tema que estamos abordando —la corrupción—, y dado su carácter

Es evidente la interdisciplinariedad de estos enunciados que abarcan las ciencias económicas en el neoinstitucionalismo y en la sociología jurídica en la cual Vincenzo Ferrari (trad. en 2014) propone la necesidad de reivindicarla, para que cuente «(...) con los principios del relativismo y del iluminismo crítico (...)» y así asignar a esta disciplina «(...) en un sentido prescriptivo, la tarea de redefinir el papel y los fines del derecho en una sociedad que lejos de relacionarse con modelos esquemáticos de interacción, parece más que nunca el escenario en el que se enfrentan agentes sociales concretos, atentos a aprovechar la crisis de legitimidad que ha cubierto las estructuras tradicionales y, para empezar, las del Estado mismo, no solo en su forma social» (P. 40-41).

El paradigma que promovemos es el del pensamiento complejo, y ahí se reivindica la transdisciplinariedad, el método axiológico propuesto por Luigi Ferrajoli (2007)¹⁴ que resulta de gran valor en las investigaciones interdisciplinarias y multidisciplinarias,¹⁵ esto

es, acciones que se articulan con la fusión en un solo bloque de diversas disciplinas o que se modelan entre varias disciplinas que se relacionan, manteniendo su independencia. La transdisciplinariedad en cambio trasciende a todas las disciplinas y ahí el propio pen-

políticos, de carácter legal o ilegal, que incluye organizaciones dedicadas a la criminalidad o enfocadas en nichos de corrupción. Esa compleja red institucional comprenderá entonces la investigación de los mapas que la forman, lo que en otras técnicas de investiga-

que dan forma a la interacción humana. Allí el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. En algunos cambios se han focalizado los nichos de corrupción hoy lesi-

Manual Único de rendición de cuentas



► «(...) resulta imperioso, en una lucha contra la corrupción desde su raíz y sus estructuras, tener en cuenta que trabajar en esta perspectiva de analizar el cambio en las instituciones ayuda a reducir la incertidumbre en su capacidad de gestión y los riesgos de corrupción. La evaluación y el seguimiento permanente brindan puntos de condicionamiento para asegurar las finalidades institucionales en la senda del interés general». En la imagen *Manual único de rendición de cuentas* (2014) del Departamento Administrativo de la Función Pública y del Departamento Nacional de Planeación.

sociológico-jurídico, acogemos lo expuesto por el profesor Vincenzo Ferrari: «La palabra institución, de uso corriente en el lenguaje político jurídico y más ampliamente en el científico, posee diversos significados, por lo que la sociología ha incrementado aún más su extensión semántica (...)» (Ferrari, 2000). Para Douglass North (1993), las instituciones son: «(...) reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (P. 13).

¹⁴ Este método axiomático es propuesto por Luigi Ferrajoli (trad. en 2007), quien se ancla en un modelo integrado de investigación de la ciencia jurídica entre la teoría del derecho, la dogmática jurídica, la filosofía de la justicia y la sociología del derecho. Este pensador italiano propone el análisis integrado. El método axiomático que como se dijo es el valorado metodológicamente y que «Sirve para determinar los problemas, para no eludir sus dificultades, para orientar y controlar sus soluciones imponiéndolas en todo caso para proseguir» (PP. 36 y 55 a 57).

¹⁵ Un enfoque multidisciplinario parte de la necesidad o los propósitos de identificar nexos

samiento se eleva a un nivel de complejidad mayor.

En ese sentido el enfoque interdisciplinario de la corrupción en las instituciones comprende, por una parte, un análisis de la organización formal que hace referencia a los funcionarios, sus relaciones y jerarquías, y por otro lado, el tipo de instituciones como grupos con intereses económicos o

entre distintas disciplinas. La pluridisciplinariedad o multidisciplinariedad corresponde al estudio de un objeto por varias disciplinas a la vez. Ese es el ejercicio que realiza esta investigación. (Nicolescu, s. f.) Esa línea de pensamiento en la transdisciplinariedad y la multidisciplinariedad de Nicolescu es coincidente con toda la corriente del «pensamiento complejo» actual y alterna a los paradigmas clásicos del pensamiento, y uno de tantos autores que puede ser citado es Morin (trad. en 1992) y su obra *El método*.

ción se llama la «composición de actores y roles».

D. El cambio de las instituciones como un posible nicho de corrupción: evaluación y seguimiento permanentes

Ahora bien, frente a la perspectiva institucional en economía y sociología jurídica, la economía presenta en esta dimensión el concepto de cambio institucional, a lo que North, premio nobel de economía 1993, afirma que las instituciones son reglas de juego en una sociedad (North, 1993). Son, entonces, limitaciones ideadas por el hombre y

vos, como se desprende de los análisis de casos sectoriales de la primera parte de este estudio. A continuación se profundiza en tal concepto.

En el campo de la Administración Pública el principal paradigma de estudio es el que se deriva del llamado «principio de legalidad y subordinación» (Weber, 2012), el cual resulta eminentemente formal y limitado para comprender el fenómeno corruptivo. Poco se sabe del comportamiento de los cuadros administrativos burocráticos y los grupos ante el cambio de interés que subyacen en las entidades y los sectores administrativos. En las

instituciones no se valoran los incentivos económicos que producen los cambios, toda vez que una reforma también trae consecuencias en los llamados «costos de transacción». Ante este gran vacío, el alcance del presente estudio es el de mostrar una de las dimensiones que se extrañan, teniendo en cuenta que, como se señaló al comienzo, la génesis del escenario corruptivo extendido fueron los ajustes económicos.

Así, para dar uso a la teoría de las instituciones en la economía y en el análisis económico del derecho, hay que tener presente que esta fue desarrollada por la escuela del neoinstitucionalismo, la cual consideró que las instituciones son reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, y es el cambio institucional lo que define el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo.¹⁶

Dentro de esta teoría, North (1993) expone que el cambio de las sociedades puede contribuir a la eficiencia o por el contrario desplegar mayores complejidades como lo son el concepto de los costos de transacción asociado a los procesos de creación, mantenimiento o modificación de las instituciones, ya que todo ello genera diferentes gastos o esfuerzos económicos que se deben tener en cuenta para desarrollar actividades, tran-

sacciones e intercambio de derechos sobre bienes o servicios, sea que estos se hagan a través del mercado o por medio de la creación, modificación de una institución u organización. Adicionalmente afirma que el cambio también está asociado con la certeza o con la efectividad de las instituciones. Este plantea-

Solo en esa dirección el control facilitará otro tipo de mediciones y reorientaciones a las políticas públicas, para evitar desde la raíz fenómenos gravosos, o por lo menos para corregirlos oportunamente. Los intereses se extienden a entidades tanto públicas como privadas, por lo que no se limitan a la esfera de los funcionarios públicos, y de una manera u

luciones técnicas o elementos de análisis para el estudio y para promover el cambio o el mejoramiento del derecho y las instituciones ante los problemas, dificultades y disfuncionalidades que se muestran evidentes.

En el caso de los países de América Latina, las instituciones se encuentran en frecuente proceso de transformación, con cambios en todas las ramas del poder y órganos del Estado. Este fenómeno de transformación fue examinado por el sociólogo jurídico William M. Evan (1962) en un trabajo clásico que mantiene toda su vigencia. Evan reseña siete condiciones del nuevo derecho que influyen en la potencialidad real de esta disciplina para provocar innovaciones sociales.¹⁷

Es por ello que resulta imperioso, en una lucha contra la corrupción desde su raíz y sus estructuras, tener en cuenta que trabajar en esta perspectiva de analizar el cambio en las instituciones ayuda a reducir la incertidumbre en su capacidad de gestión y los riesgos de corrupción. La evaluación y el seguimiento permanente brindan puntos de condicionamiento para asegurar las finalidades institucionales en la senda del interés general.



Coneslá Gaty Hernández, banco de imágenes adquiridas

► «La carencia de tecnificación incrementa la vulnerabilidad a las clientelas o grupos minoritarios de la clase política y permite que grupos de presión económica alteren el equilibrio de pesos y contrapesos y lleguen los intereses de grupos que se sirven para sí mismos las instituciones de corrupción y criminalidad (Rincón, 2009)».

miento viene muy bien para explicar lo sucedido en los sectores analizados en la investigación como la salud, las regalías y las contrataciones públicas (Gómez, 2015).

Ahora bien, en la esfera de los recursos públicos es importante contar con instrumentos de control más sofisticados para analizar el cambio, los cuales permitan evaluar y medir el manejo adecuado de los bienes públicos, para contrarrestar el uso ilegítimo y el mal manejo que se les ha dado.

otra resultan afectando el desarrollo del propio Estado, que termina siendo rico en recursos, pero también saqueado y empobrecido en sus diversos órdenes y sectores.

La paradoja es que en este estudio se demuestra la necesidad de grandes transformaciones. Ante la pregunta de qué hacer, los referentes y las teorías que se analizan crean un marco de comprensión y análisis que resulta útil para aplicar estrategias contra la corrupción, aportando so-

¹⁶ El profesor Burgos (2006) en los programas de doctorado de la Universidad Externado de Colombia destaca la relevancia que tienen para el crecimiento económico de las instituciones, bien sean formales o informales, con su capacidad de generar certidumbre, teniendo en cuenta que las instituciones jurídico-políticas en el crecimiento y el desarrollo económico son un tema focal de la actual teoría del desarrollo.

¹⁷ «Siendo estas: i) la fuente del nuevo derecho debe estar provista de autoridad y prestigio; ii) el nuevo derecho debe compaginar con las tradiciones jurídicas y culturales; iii) el nuevo derecho debe poseer un sentido práctico, esto es, no puede ser utópico; iv) el nuevo derecho debe contener un tiempo corto de transacción para evitar la organización de resistencias; v) los organismos que van a ejecutar la nueva norma debe comprometerse con ella; vi) el nuevo derecho debe incorporar sanciones positivas, aunque también contenga sanciones negativas, para buscar su aceptación; vii) la nueva ley debe proteger derechos de modo efectivo, para incentivar su uso» (Evan (1962, PP56 y ss). Esta cita muestra que el logro de la seguridad jurídica no es algo casual, dependiente de variables espontáneas, sino que debe ser buscada mediante la introducción y construcción de condiciones en las instituciones que así lo faciliten.



► El país debe «Robustecer un proceso educativo de respeto de lo público, la transparencia, la legalidad y la integridad mediante dos factores claves, la ética y la educación, para que la corrupción deje de anidarse en las estructuras de la sociedad».

E. La función pública y la gobernabilidad: tecnificación, mérito y ética

Una exigencia en la ciencia administrativa y el derecho administrativo y constitucional es que el nombramiento de funcionarios calificados, técnicos, imparciales y éticos contrarrestaría de raíz las causas estructurales de la corrupción. *Contrario sensu*, hoy la corrupción cumple sus nefastos objetivos con la complicidad, las maquinaciones y las estrategias de funcionarios nombrados indebidamente.

La Constitución Política de 1991 dio respuesta a la crisis institucional con varios paradigmas, a saber, derechos humanos, descentralización política y territorial, participación ciudadana, efectividad judicial y de los controles, y sobre los funcionarios públicos y el fortalecimiento de la función pública como una prioridad provista de legitimidad mediante la carrera administrativa, con reglas para la gobernabilidad y la ética. ¿Pero qué pasó en estos 25 años? ¿En qué estado de avance se encuentra el cambio de la función pública?

Tecnificación, mérito, ética y gobernabilidad han sido, son y serán siempre los pilares de un sistema democrático (Gómez, 2016). Entre otras disciplinas que estudian esos tres aspectos fundamentales, la ciencia administrativa permite valorar la forma en que una institución establece sus medios humanos, estructurales y económicos para cumplir las finalidades, es decir, reglas de gobernabilidad y gerencia. En la medida en que una organización adquiere independencia, establece reglas y una cultura que determinan el cumplimiento de una misión. Si la organización cuenta con cuerpos técnicos especializados, desempeñará cabalmente el rol neutral que debe caracterizar a las autoridades de las ramas del poder y a los organismos de control. Cuerpos técnicos con niveles de independencia que ejerzan las competencias en las instituciones, pero sometidos a ciertos controles para asegurar su eficiencia y efectividad.

La carencia de tecnificación incrementa la vulnerabilidad a las clientelas o grupos minoritarios de la clase política¹⁸ y permite que grupos de

presión económica alteren el equilibrio de pesos y contrapesos y lleguen los intereses de grupos que se sirven para sí mismos las instituciones de corrupción y criminalidad (Rincón, 2009). En la primera parte de este estudio se muestra que todo ello está sucediendo en Colombia. Por lo tanto, es necesario reforzar un modelo que permita que la designación de funcionarios en las organizaciones sea calificada y especializada. Esto es necesario en las instituciones de la Administración Pública dedicadas tanto al ejercicio del poder como al control.

Sobre la importancia del debido ejercicio de la función pública, Jorge Iván Rincón (2009)¹⁹ realiza el siguiente

en esta materia históricamente en Colombia se aprecian dos tendencias: la primera, normas disciplinarias especiales para determinadas entidades o sectores, y la segunda, unificar esas normas en el Código Disciplinario Único. En la primera opción cabe recordar que en vigencia de la Ley 13 de 1984 los regímenes disciplinarios eran entonces especiales. Frente a la tendencia hoy dominante, en un estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación se sustentan las razones por las cuales contar con la especialidad en los asuntos de disciplina de los funcionarios no debe ser descartado de plano por dos simples razones: no todas las entidades poseen la misma naturaleza ni tienen las mismas funciones, ni en todos los cargos públicos se hace lo mismo. (Calderón, Zamudio, y Núñez, s. f.)

¹⁹ Como punto de partida Rincón (2009) destaca que «Del principio emanarán las políticas

análisis sobre la complejidad del fenómeno de las clases de servidores públicos, cuando expone que la regulación para el acceso de los mismos en una administración «no obedece a criterios de unidad», sino a que el ordenamiento jurídico es consecuencia directa de las mutaciones operadas en el plano de lo social, lo político, lo económico y al papel asignado a las diferentes dependencias administrativas de acuerdo con las necesidades que requieren ser satisfechas.²⁰

de interés general y al mismo tiempo alrededor suyo se conformará un verdadero aparato administrativo de carácter burocrático identificado desde sus inicios por la especialización en las tareas desempeñadas y por la disociación respecto de la labor de gobernar. De esta manera se darán los primeros pasos que definirán las administraciones, por lo menos aquella de corte continental hasta nuestros días: la necesaria identificación y especificación de funciones administrativas (especialización y división del trabajo) y la conformación de unas reglas jurídicas distintas que regulan su actuar las llamadas órdenes de servicio. En definitiva, el conocimiento de los antecedentes de cualquier institución jurídico-administrativa constituyen un paso inequívoco en la búsqueda de su real comprensión (...).

²⁰ De conformidad con la categorización de los servidores públicos realizada por Rincón (2009), empezaremos referenciando aquel vínculo que se obtiene mediante la carrera administrativa. Cabe preguntarnos qué es la carrera administrativa. En Colombia la carrera está consagrada en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004. Esta ley la define como un sistema técnico de administración de personal cuya finalidad es la de garantizar la eficiencia en la actividad adelantada por la Administración Pública.

¹⁸ A propósito de la tecnificación en materia disciplinaria, surge un dilema, toda vez que

Conclusiones finales

1. Combatir la corrupción es una expresión común que representa un ideal, el cual no será posible sin el apoyo de la academia y la educación como un valor ético superior. Por esa razón se requieren nuevas investigaciones que permitan planificar transformaciones institucionales con las ciencias sociales, todas hacia una sola causa. Así mismo, la confluencia de diversas áreas del conocimiento tales como la economía, la sociología, la ciencia política, las ciencias de la administración y las contables, la filosofía y, por supuesto, el derecho, con una participación más activa del derecho constitucional y administrativo en nuevos diseños institucionales.

2. Analizar la corrupción demanda mejores instrumentos para erradicarla, como la identificación y comprensión de las instituciones no formales. En esa batalla se tendrán pocas probabilidades de éxito si no se analiza en el modelo económico, y las reformas de las últimas dos décadas que, sin proponérselo, han facilitado que buscadores de renta, corruptos, hagan alianzas con actores políticos o con grupos de criminalidad. Todo lo anterior impone fortalecer las instituciones públicas con criterios de tecnificación y mérito. En ese propósito institucional la Procuraduría General de la Nación es una aliada esencial.

3. Robustecer un proceso educativo de respeto de lo público, la transparencia, la legalidad y la integridad mediante dos factores claves, la ética y la educación, para que la corrupción deje de anidarse en las estructuras de la sociedad. Actualmente este fenómeno está exacerbado en Colombia y en el continente

americano. La percepción de indignación puede crecer y ese factor deteriora la ética en las bases sociales en dos sentidos, por un lado incentiva el arribismo y la búsqueda de dinero fácil, por el otro promueve una reacción social en contra que mina la credibilidad en el sistema democrático. Estas dos amenazas son, a la vez, factores de gran oportunidad para promover y generar el cambio cultural hacia una ética pública y de la legalidad.

4. Esta es una línea de acción urgente que por fortuna la Procuraduría General de la Nación viene promoviendo con un tejido social e institucional de ciudadanos y universitarios. Se deben promover líneas de proyectos empíricos como se hace con acierto en esta publicación con líneas de investigación desde el IEMP. Los campos que se proponen como prioritarios son: las regalías, la educación, la tecnificación del empleo público, las contrataciones, todo lo anterior con énfasis en los recursos para la juventud y la infancia. En esas acciones oportunas contra la corrupción todo el aparato estatal, el sector privado y la academia deben avanzar. En ese sentido fue formulado el *Plan Estratégico, por la Procuraduría Ciudadana 2017-2021*. 

Referencias bibliográficas

- aa.vv. *Seguridad jurídica y democracia en Iberoamérica*. (2015). Cruz M., Carles; Fernández B., Carolina y Beltrán F. Jordi (editores). Madrid: Marcial Pons.
- Bovero, Michelangelo. (s. f.). *Seguridad jurídica y democracia. Una perspectiva teórico-política*. En Cruz M., Carles; Fernández B., Carolina, y Beltrán F. Jordi. (s. f.).

- Burgos, Germán. (2006). Instituciones jurídicas y crecimiento económico, la experiencia asiática. *Revista de Economía Institucional*. Primer semestre, Vol. 8, n.º 14, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Calderón, Fátima E.; Zamudio R., Vera X. y Núñez, Carlos E. (s. f.). *Análisis normativo jurisprudencial y fáctico de la corrupción en Colombia 1991-2001*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Chevallier, Jacques. (2011). *El Estado posmoderno*. [Traducido al español de Oswaldo Pérez]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Evan, William M. (1962). Law as an instrument of social change. En William M. Evan (ed). *Law and sociology*, Nueva York.
- Ferrajoli, Luigi. (2007). *Principia iuris, teoría del derecho y de la democracia*. [Traducción al español de Ibáñez, Andrés; Bayón, Carlos; Gascón, Marina; Prieto S., Luis y Ruiz M., Alfonso. Vol. 1. Madrid: Ed. Trotta.
- Ferrari, Vincenzo. (2014). *Funciones del derecho*. [Traducido al español de Añón R., María J. y Lucas M., Javier. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ferrari, Vincenzo. (2000). *Acción jurídica y sistema normativo. Introducción a la sociología del derecho*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas y Universidad Carlos III de Madrid, Editorial Dykinson.
- Gómez L., Iván D. (2016). *Una teoría multidisciplinaria aplicada a las instituciones*. (Tesis de doctorado en sociología jurídica e instituciones políticas). Tomo II. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Gómez L., Iván D. (2015). *Seguridad jurídica y responsabilidad fiscal. Un enfoque multidisciplinario*. (Tesis de doctorado en sociología jurídica e instituciones políticas). Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Klitgaard, Robert. (2009). *Corrupción normal y corrupción sistémica*. Inter-American Development Bank.
- Misas A., Gabriel; Oviedo, Mónica y Franco, Andrea. (2005). *La lucha anticorrupción en Colombia. Teorías, prácticas y estrategias*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Morín, Edgar. (1992). *El método*. [Traducción al español de Sánchez, Ana]. Vol. iv. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Nicolescu, Basarab. (s. f.). *La transdisciplinariedad. Manifiesto*. [Traducción al español de Núñez-Dentin, Norma y Dentin, Gerard. Ediciones Du Rocher.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Papa Francisco (2015). *Carta Encíclica. Laudato Si*. Sobre el ciudadano de la casa común. Documentos Eclesiales n.º 26. Bogotá: Librería Editrice Vaticana.
- Rincón C., Jorge I. (2009). *Derecho administrativo laboral: empleo público, sistema de carrera administrativa y derecho a la estabilidad laboral*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sierra P., Humberto. (2008). La administración de justicia en el Estado social de derecho privatizado. *Revista Jurídica*. Enero-junio, Vol. 5, n.º 1. Manizales.
- Weber, Max. (2012). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

▶ Consultas disciplinarias

Nueva sección de orientación disciplinaria



CAMILO GARCÍA GIL¹

EX PROCURADOR AUXILIAR PARA ASUNTOS DISCIPLINARIOS

Me place darles la bienvenida a esta nueva sección de **INNOVA** denominada «Consultas Disciplinarias», que con seguridad animará y convocará a todos los lectores a la reflexión, a partir de los derroteros que fija la Procuraduría General de la Nación, como ente rector de la acción disciplinaria en el país.

Esta oportunidad que ofrece el IEMP de crear nuevos espacios académicos, a través de la divulgación de consultas, amplía el alcance de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios al hacer presencia en más lugares, no solo del nivel central sino también territorial, facilitando la presentación de consultas y de trabajos investigativos internos que, seguramente, orientarán la potestad disciplinaria de cada servidor público.

La procuraduría auxiliar tiene encomendada la labor consultiva cuyo objetivo principal es orientar el cumplimiento de las funciones de tal naturaleza, que son adelantadas por las personerías, los organismos de control disciplinario inter-

no y de las diferentes dependencias de la Procuraduría General de la Nación, para lo cual se fija como derrotero brindar un soporte efectivo que coadyuve al correcto impulso de las actuaciones disciplinarias, a través de la aplicación e interpretación armónica de la ley por parte de los titulares de esta arista del *ius puniendi*.

Con miras a cumplir con este objetivo y trabajando de la mano del instituto, se ha logrado la generación de esta sección que hoy presentamos a todos ustedes, con la cual se busca la divulgación periódica de apartes de las consultas más relevantes generadas en materia disciplinaria, especialmente dirigida a servidores que tienen a su cargo el ejercicio de dicha potestad.

De esta forma, el equipo de trabajo de la procuraduría auxiliar se encuentra al servicio de todos los jueces disciplinarios para contribuir, desde la labor de conceptualización, en la construcción de una justicia disciplinaria que reconozca la dignidad humana como pilar fundamental de un Estado social de derecho.

Dejo a disposición de los lectores de **INNOVA** el correo electrónico habilitado para atender de manera más efectiva las consultas y sugerencias, con el propósito de optimizar nuestra comunicación Consulta Disciplinaria@procuraduria.gov.co

Finalmente, aprovecho la oportunidad para invitar a todos los funcionarios, especialmente a aquellos que hacen patria desde las regiones, para que se acerquen a la procuraduría auxiliar con sus consultas, porque así se propician espacios comunes que permitirán avanzar en la consecución de un propósito esencial, a saber: la constante comunicación y la «desbogatización» de la entidad, como elementos indispensables de la política fijada por el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez.

Orientaciones a la actividad de autoridades disciplinarias²

El siguiente es el extracto doctrinal que servirá de guía u orientación general a la actividad de las autoridades disciplinarias.

I. PAD C-022-2017. 16 de febrero de 2017. Registro de una sanción originada en la inhabilidad sobreviniente contemplada en el artículo 38, numeral 2.º, del Código Disciplinario Único (CDU)

Este despacho recibió consulta radicada en la que se pregunta sobre el alcance del contenido normativo previsto en el artículo 38 de la Ley 734 de 2002, en los siguientes términos:

¿Quién decreta la inhabilidad del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 734 de 2002? La Procuraduría General de la Nación de oficio o debe la entidad en cabeza de su representante legal expedir acto administrativo donde se declare la inhabilidad?

En el evento que el representante legal sea la persona competente para declarar la inhabilidad mencionada, debe enviarse a la Procuraduría General de la Nación para su respectivo Registro? Y de ser así, que documentos deben ser remitidos a la Procuraduría General de la Nación para su respectivo registro?

Por la importancia que representa el tema de las inhabilidades en el sistema jurídico colombiano, y en particular como causal impeditiva para el acceso, ingreso y permanencia en el ejercicio de la función pública o para la celebración de contratos con el Estado, y con el propósito de abordar el asunto de consulta, es necesario hacer

¹ Candidato a magister en derecho administrativo, especialista en derecho constitucional y en administrativo, se ha desempeñado como abogado penalista y administrativo. Fue procurador auxiliar hasta el 14 de octubre de 2017.

² La proyección de las consultas, y la selección para *Innova*, son de autoría de Gustavo Adolfo Castro, asesor de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, quien ha desempeñado en la entidad cargos como procurador segundo delegado para la Vigilancia Administrativa y veedor.



► «(...) el equipo de trabajo de la procuraduría auxiliar se encuentra al servicio de todos los jueces disciplinarios para contribuir, desde la labor de conceptualización, en la construcción de una justicia disciplinaria que reconozca la dignidad humana como pilar fundamental de un Estado social de derecho».

una breve referencia a la postura consolidada por esta oficina en relación con la materia.

Para el efecto se procederá a **(i)** precisar cuál es la naturaleza jurídica de la inhabilidad consagrada en el numeral 2.º del artículo 38 del CDU (Ley 734 de 2002), **(ii)** de acuerdo con su tipología precisar el ámbito de vigencia de su mandato, **(iii)** los mecanismos previstos en el marco normativo que nos ocupa para lograr la eficacia de tales postulados, con lo cual **(iv)** se procederá a dar respuesta puntual y concreta a la consulta elevada, la cual cumple con el requisito de generalidad y claridad que demanda tal modalidad del derecho de petición, cuya resolución está otorgada por la ley, con criterio interpretativo de autoridad a esta dependencia.³

(...)

La inhabilidad en comentario comporta un criterio restrictivo o impeditivo para el acceso a la función pública, no se trata de una sanción, y dado su origen se configura cuando

estén presentes cada uno de los elementos que componen su tipología específica referida en el artículo 38, numeral 2.º, del CDU. Con lo cual, su configuración es instantánea cuando «(...) queda ejecutoriada la última de las tres sanciones disciplinarias impuestas por faltas graves o leves dolosas en los últimos cinco años».

(...)

De acuerdo con lo expuesto, y abordando el tercer eje temático planteado metodológicamente, el ordenamiento jurídico tiene previstas las herramientas necesarias para dar eficaz cumplimiento al régimen de inhabilidades, según su alcance y naturaleza, ya sea como cláusulas que impiden el acceso a la función o como normas de exclusión de la misma; en este último caso, bajo la figura de constituir una «inhabilidad sobreviniente». La inhabilidad consagrada en el artículo 38, numeral 2.º, del CDU, es de aquellas que la doctrina y jurisprudencia catalogan como inhabilidades que pueden tener carácter sobreviniente o impeditiva, en atención a que quien las pade-

ce puede estar o no vinculado a la función pública cuando se configuren.

(...)

Por consiguiente, cuando se trata de una inhabilidad impeditiva para el acceso a la función pública, esto es, cuando quien la padece no está vinculado al Estado como servidor al momento en que cobra fuerza de ejecutoria la tercera sanción disciplinaria, «(...) impuesta por faltas graves o leves dolosas, en los últimos cinco (5) años», ocasiona que una vez reportada en el Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad (SIRI), en virtud del mandato contenido en el artículo 174 del CDU, se genere de forma automática el registro de la inhabilidad consagrada en el artículo 38, numeral 2.º, de la Ley 734 de 2002. Para tal efecto en el aplicativo informático administrado por el Grupo SIRI de la Procuraduría General de la Nación, se actualiza automáticamente el registro originado en la inhabilidad en mención.

Con base en lo anterior se responde:

1. La inhabilidad contenida en el numeral 2.º del artículo 38, de la Ley 734 de 2002, opera por ministerio de la ley en forma automática, autónoma e inmediata cuando se efectúe, por parte de la autoridad competente, el registro en el sistema SIRI de la tercera sanción, debidamente ejecutoriada, con lo cual no es necesario la expedición de un acto administrativo por parte del representante legal de la entidad en donde labore o haya estado vinculado el sancionado, tendiente a declarar la existencia de la inhabilidad.

2. El registro de la inhabilidad producto de una tercera sanción ejecutoriada, originada en faltas leves o graves dolosas o en ambas, en un periodo de cinco años, opera automáticamente en el SIRI administrado por la Procuraduría General de la Nación, y dará lugar al trámite de desvinculación por inhabilidad sobreviniente si el sancionado está vinculado a la función pública. No obstante, persiste la obligación de reportar cada sanción en cabeza del nominador en cada uno de los eventos y momentos respectivos.

³ Artículo 9.º, numeral 3.º, del Decreto Ley 262 de 2000, Estatuto Orgánico de la Procuraduría General de la Nación.

II. PAD. C- 023 – 2017.

16 de febrero de 2017.

La labor consultiva disciplinaria es de carácter restrictiva tanto en su alcance, como por quien está legitimado para solicitarla

La función asignada a esta oficina por el artículo 9.º, numeral 3.º, del Decreto Ley 262 de 2000, en desarrollo de la función consultiva, no es para resolver casos particulares o concretos, pues ello corresponde a las autoridades competentes mediante los procedimientos de rigor y, en tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas deben darse en forma genérica, de tal manera que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares.

Así mismo, es importante anotar que la función consultiva disciplinaria en comento es restrictiva, en cuanto solo puede ser solicitada por los servidores públicos que hacen parte del sistema de control disciplinario interno, esto es, por quienes ejerzan la potestad disciplinaria y hagan parte de las personerías distritales y municipales, las oficinas de control interno disciplinario (OCID) y de la Procuraduría General de la Nación.

Esta explicación ha sido reiterada a través de diversos conceptos⁴ en atención a que la competencia en referencia, no tiene la naturaleza de la labor consultiva general, originada en el derecho de petición que se encuentra reglado por la Ley 1755 de 2015 que modificó los artículos 13 a 33, de la Ley 1437 de 2011, denominado Código de Procedimiento Administrativo y

de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto se reitera, en el presente caso esta oficina al carecer de competencia para resolver la consulta en referencia, siguiendo lo señalado en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, remitirá su escrito a la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación, conforme la competencia discernida en el artículo 15, numeral 5.º del Decreto Ley 262 de 2000.

Es importante reiterar que la función consultiva ha sido objeto de reglamentación a través de la Resolución 009 del 13 de enero de 2017, emanada del despacho del procurador general de la nación.

III. PAD C- 026 – 2017.

20 de febrero de 2017.

La labor consultiva disciplinaria no puede elevar juicio de corrección o legalidad sobre providencias emitidas por las autoridades disciplinarias

Este despacho recibió su consulta radicada en la fecha de la referencia, presentada a través del Grupo de Correspondencia de la Procuraduría General de la Nación, mediante la cual requiere se expida un concepto jurídico sobre decisiones de índole disciplinario, adoptadas por varias autoridades, en una actuación procesal iniciada con ocasión a noticia dada por usted de hechos conocidos en su calidad de concejal municipal.

En atención a lo descrito es necesario hacer algunas precisiones sobre la función consultiva asignada a esta oficina, y más cuando se solicita «(...) concepto formal,



► «El registro de la inhabilidad producto de una tercera sanción ejecutoriada, originada en faltas leves o graves dolosas o en ambas, en un periodo de cinco años, opera automáticamente en el SIRI administrado por la Procuraduría General de la Nación, y dará lugar al trámite de desvinculación por inhabilidad sobreviniente si el sancionado está vinculado a la función pública».

escrito, sobre las actuaciones adelantadas» y el escrutinio de fondo de la decisión de segunda instancia para calificarla si «(...) es o no violatoria del debido proceso».

La función asignada por el artículo 9.º, numeral 3.º, del Decreto Ley 262 de 2000 a esta oficina, en desarrollo de la función consultiva, no es para resolver casos particulares o concretos, pues ello corresponde a las autoridades competentes mediante los procedimientos de rigor y, en tal virtud, tanto las preguntas como las respuestas deben darse en forma genérica de tal manera que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares.

Es preciso indicar que tampoco le asiste a esta oficina efectuar juicios de legalidad o corrección sobre actuaciones de otras autoridades en atención a que ello se encuentra reservado a la jurisdicción contenciosa administrativa, como lo señala el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, al gozar los actos admi-

nistrativos disciplinarios de la presunción de legalidad.

Así mismo, es importante señalar que la función consultiva disciplinaria en comento es restrictiva en cuanto solo puede ser solicitada por los servidores públicos que hacen parte del sistema de control disciplinario interno, esto es, por quienes ejerzan la potestad disciplinaria y hagan parte de las personerías distritales y municipales, de las OCID y de la Procuraduría General de la Nación.

Esta explicación ha sido reiterada a través de diversos conceptos⁵ en atención a que la competencia en referencia no tiene la naturaleza de la labor consultiva general, originada en el derecho de petición que se encuentra reglado por la Ley 1755 de 2015 que modificó los artículos 13 a 33, de la Ley 1437 de 2011, denominado Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. 

4 Ver entre otros el C- 037-2012.

5 Ver entre otros el PAD C- 037-2012. PAD C- 023-2017.



Jornadas de reflexión IEMP



Cortesía Fernando Molina Acosta

MÓNICA VEGA SOLANO
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

El nueve de marzo de 2017, en el Auditorio Antonio Nariño de la Procuraduría General de la Nación, se realizó la I Jornada de Reflexión organizada por la entidad, a través del IEMP, en alianza con la Universidad Central, a la que asistieron 208 servidores públicos y académicos.

En el escenario de análisis de los retos de políticas públicas que serán formuladas e implementadas por el Gobierno, para dar cumplimiento a los compromisos del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, refrendado por el Congreso de la República, estuvieron presentes el viceprocurador general de la nación, Juan Carlos Cortés González, y el procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, y encargado de la Dirección del IEMP hasta el 31 de julio de 2017, Leandro Ramos.

En la jornada les acompañaron el profesor de la Universidad EAFIT, sede Medellín, Mauricio Uribe López; y de la Universidad Central la docente e investigadora Andrea del Pilar González, y Jairo Santander Abril, director del Departamento de Economía.

Antes de presentar algunos apartes de las intervenciones es inevitable un sucinto recuento del reciente proceso de paz en Colombia y el papel que desempeña la Procuraduría en el posacuerdo.

Retos de políticas públicas en el posconflicto

I. La paz es un derecho

La mesa de conversaciones entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) fue instalada en Oslo, Reino de Noruega, el 18 de octubre de 2012, país garante del proceso al igual que la República de Cuba. Previamente, las partes se reunieron durante seis meses, con la mayor discreción, en la isla caribeña, para acordar los términos y condiciones de una negociación que finalizara con más de cinco décadas de conflicto armado en el país.

El 26 de septiembre de 2016 se suscribió en Cartagena de Indias el acuerdo final con la asistencia de los países garantes, y los acompañantes del proceso de paz como las repúblicas de Chile y Bolivariana de Venezuela. Así mismo, aceptaron la invitación presidentes latinoamericanos, el entonces secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Ban Ki-moon, el secretario de estado de EE. UU., John Kerry, cerca de 30 cancilleres, los negociadores del Gobierno y de las FARC y, especialmente, representantes de las víctimas.

Con el propósito de refrendar el acuerdo firmado por el presidente de la república, Juan Manuel Santos, y Rodrigo Londoño Echeverri, máximo comandante de las FARC, el jefe de Estado convocó a los colombianos a participar en el plebiscito por la paz, mecanismo de participación que permitió consultar a los ciudadanos si aprobaban o no los compromisos arrojados por el proceso. La pregunta del tarjetón fue: «¿Apoya usted el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera?».

Sorpresivamente, tanto para los del sí como para los del no, el dos de octu-

bre de 2016 los colombianos decidieron por un escaso margen (50,21% por el sí, 49,78% por el no),¹ desaprobar el acuerdo final. Después de sortear las dificultades mediante la modificación y aclaración de algunos de los planteamientos del documento, debido a las inquietudes manifestadas por los representantes políticos, sociales y gremiales del no, y al consenso logrado entre el Gobierno y las FARC, con el apoyo internacional, el 24 de noviembre de 2016 se firma, nuevamente, en el Teatro Colón de Bogotá, el acuerdo final con el grupo guerrillero.

La decisión del presidente de los colombianos de avanzar en la consecución de la paz, a pesar de los obstáculos, se sustenta en el artículo 22 de la Constitución Política que es clara en imponer la paz como «(...) derecho y un deber de obligatorio cumplimiento», y el artículo 95, numeral 6, que nos llama a «Propender al logro y mantenimiento de la paz». Así mismo, como señala el preámbulo del acuerdo final, la Corte Constitucional «(...) indica que se mantienen las competencias del Presidente de la República para mantener el orden público, “incluso a través de la negociación con grupos armados ilegales, tendiente a lograr otros acuerdos de paz”».²

... volver al pasado no es una opción viable», procurador Carrillo

En este contexto, el 16 de enero de 2017 en el discurso de posesión como procurador general de la nación, ante el presidente de la república, Fernando Carrillo Flórez precisó que será «veedor y garante» del acuerdo

¹ Registraduría Nacional del Estado Civil.

² Sentencia C-379 de 2016. Pronunciamento de la regulación estatutaria del plebiscito para la refrendación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

final, y que este propósito hace parte de los tres ejes misionales en los que se enfocará la entidad en el cuatrienio, a saber: «La garantía de la efectividad de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la veeduría»³ a los compromisos de las partes en el acuerdo de paz.

El jefe del ministerio público solicitó al Gobierno nacional, en dicho escenario, no excluir a la Procuraduría del sistema de Justicia Especial para la Paz (JEP), y aseveró que la entidad no sería un «obstáculo» para lograr la convivencia pacífica de los colombianos. Para el procurador, la participación del órgano de control es esencial para la «protección de los derechos de las víctimas», por lo que lamentó en declaración pública el 6 de febrero la decisión del Gobierno de marginar a la institución en los procesos de la JEP.⁴

Con el propósito de visibilizar la relevancia de la Procuraduría General de la Nación en la implementación del acuerdo, el jefe supremo del ministerio público intervino en la audiencia pública del «Procedimiento Legislativo Especial para la Paz», el 14 de febrero, realizada en la Comisión Primera del Senado de la República. En este escenario solicitó a los congresistas no correr «(...) el riesgo de desplazar el papel de la Procuraduría en la Justicia Especial para la Paz, resaltando que la Entidad ha sido garantía de transparencia, representante de las víctimas y ha evitado el desbordamiento del sistema judicial». Así mismo, «(...) recordó que en casos anteriores el Ministerio Público ha advertido errores en otros procesos con grupos armados al

margen de la ley y ha evitado posibles nulidades en diversas actuaciones».⁵

El boletín de prensa de la entidad publicado el 22 de febrero⁶ señaló que «Por 11 votos contra 4, la Comisión Primera del Senado dio el visto bueno para que el Ministerio Público participe a solicitud de un ma-

lecimiento de las Delegadas de Víctimas y de Tierras (...), compromiso que la 'Procuraduría Ciudadana' ha adquirido como garante de los derechos de las víctimas y de las minorías.»⁷

Adicionalmente, en diferentes encuentros académicos e institucionales, así como en

Por otra parte, ha reconocido los avances, como en la visita realizada el 16 de marzo a la ZVTN de Mesetas en el Meta:

Pudimos corroborar por nuestros propios ojos que la paz avanza, que independientemente de todas las dificultades que le puedan

Oficina de Prensa IEMP



► El nueve de marzo, en el Auditorio Antonio Nariño de la Procuraduría General de la Nación, se realizó la I Jornada de Reflexión del año 2017, «Retos de políticas públicas en el posconflicto», en la que participaron más de 200 personas. En la imagen de izq. a der. Mauricio Uribe López, profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT de Medellín; Leandro Ramos, procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y encargado de la Dirección del IEMP; Juan Carlos Cortés González, viceprocurador general de la nación; Jairo Santander Abril, director Departamento de Economía Universidad Central y Andrea del Pilar González, docente e investigadora del mismo ente educativo.

gistrado de la Jurisdicción Especial de Paz», en las diligencias relacionadas con «(...) la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas en los procesos que se sigan» ante la JEP.

En este sentido, el procurador Fernando Carrillo ha trabajado en el robustecimiento de las áreas institucionales que, entre otras, focalizarán la atención en la defensa de las víctimas, mediante:

[la] (...) creación de la Procuraduría Delegada para la Paz y la Convivencia, la Delegada para Asuntos Étnicos, el forta-

las zonas veredales transitorias de normalización (ZVTN), el procurador ha manifestado las preocupaciones del ministerio público con relación a la implementación de los compromisos del Gobierno nacional, como la necesidad de cumplir con la ejecución de los contratos de adecuación de las zonas de concentración de los miembros de la guerrilla, y la participación activa de las víctimas en las decisiones referentes a la política de atención, por ser quienes han padecido directamente las consecuencias de tantos años de confrontación armada, exclusión e indiferencia.

atribuir a este proceso y que son dificultades que el país conoce, atribuibles a que son escenarios completamente nuevos dentro de la realidad nacional y con unos niveles de dificultad de construcción de los campamentos, la paz avanza.

(...)

Vi una guerrilla que está sometiendo a las condiciones de desmovilización... por eso es tan importante romper con una cantidad de mitos de que esto va hacia el fracaso. Personalmente no lo creo después de lo que vi (...).⁸

3 Procuraduría General de la Nación. Oficina de Prensa. Boletín 014.

4 *Ibid.* Boletín 057.

5 *Ibid.* Boletín 081.

6 *Ibid.* Boletín 101.

7 *Ibid.* Boletín 193.

8 *Ibid.* Boletín 184.



Con palabras a favor de la paz, Fernando Carrillo se posesionó como Procurador



Fernando Carrillo, nuevo procurador general de la Nación. FOTO COLPRENSA

«(...) el 16 de enero de 2017 en el discurso de posesión como procurador general de la nación, ante el presidente de la república, Fernando Carrillo Flórez precisó que será "veedor y garante" del acuerdo final, y que este propósito hace parte de los tres ejes misionales en los que se enfocará la entidad en el cuatrienio, a saber: "La garantía de la efectividad de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la veeduría" a los compromisos de las partes en el acuerdo de paz».

La Procuraduría está comprometida con la paz y para conseguirla, en palabras del procurador, hay que ser «(...) veedor y garante de esos acuerdos, porque volver al pasado no es una opción viable».⁹

II. Escenarios académicos del IEMP en el posconflicto

La I Jornada de Reflexión, «Retos de políticas públicas en el posconflicto», fue instalada por el viceprocurador general de la nación, Juan Carlos Cortés González¹⁰ quien, an-

tes de su intervención, resaltó la función misional del IEMP que hace posible «desplegar en Colombia una acción de formación, socialización y divulgación sobre los temas de la función pública, de la lucha contra la corrupción y de la

construcción de los altos valores de nuestra sociedad».

Para el viceprocurador, la labor del ministerio público en el posconflicto está orientada a «acompañar —desde la defensa del orden jurídico—, la búsqueda de una paz estable, sólida y duradera»; pero, esencialmente, está llamado a ser garante del Estado social de derecho, porque el orden jurídico en una sociedad política existe para darle soporte, «la ley *per se* no tiene un valor», lo adquiere cuando «se constituye en la medida racional y razonable de los derechos, garantías y de la convivencia».

Cortés González manifestó que las víctimas también

serán acompañadas por la Procuraduría. El órgano de control «blindará y respaldará» los procesos de la JEP en defensa de quienes han padecido los embates del conflicto armado, porque es una de las funciones delegadas por la Constitución Política de Colombia al jefe del ministerio público, Fernando Carrillo, a saber: «Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales» (C. P., Art. 277, Num. 7).

Agregó que la Procuraduría «entiende que la legitimación del proceso de paz estará ligada, necesariamente, a dos puntos fundamentales, la prevención, erradicación y control de la criminalidad y, fundamentalmente, a la eliminación, el control y la prevención de la corrupción». Recordó, además, la expresión del procurador: «El humo de la guerra no nos dejaba ver las consecuencias en materia de corrupción, y otros frentes de debilidad institucional, y ahora tenemos el gran reto de afrontar esas condiciones y superarlas como sociedad».

La paz requiere que las políticas y acciones de todas las entidades y organismos del Estado propendan hacia la eliminación de los factores que han generado violencia, inseguridad y actos que alteran la coexistencia pacífica. La corrupción, por ejemplo, es un flagelo que genera desconfianza en las instituciones, fractura la economía del país, posterga las obras y servicios que las comunidades exigen — con toda razón—, propaga la pobreza y la inequidad, y propicia el descontento de los ciudadanos que no creen que exista una salida de este maras-

cia constitucional y procesos constitucionales, y magíster en administración de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se ha desempeñado en el sector público y en el privado; fue viceministro de Empleo y Pensiones y gerente de Formalización del Sector Público en el Ministerio de Trabajo, asesor del despacho de la cartera del Interior y de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, y conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. En el año 2007 fue consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en materia de seguridad y convivencia ciudadana, para la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se destaca la labor como director regional para Colombia y el área andina de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), consultor en temas de posconflicto del Banco Mundial y vicepresidente de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS).

⁹ Boletín 014. Op. cit.

¹⁰ Abogado, catedrático, especialista en derecho administrativo con posgrado en justi-

mo, donde la justicia tampoco ha logrado disuadir, a través de las sanciones, a futuros corruptos que ven fácil la consecución del dinero y el poder mediante esta práctica.

En este sentido, el viceprocurador refirió la necesidad de promover una cultura de la probidad y corrección de comportamientos individuales, especialmente en el actuar de los servidores públicos a los que vigila la entidad, y de quienes manejan recursos públicos, para que el presupuesto esté dirigido al cumplimiento de los fines del Estado. Así mismo, la imposición de sanciones disciplinarias, cuando corresponda, y que sean «prontas, porque cualquier decisión tardía pierde el carácter esencial de la justicia».

Por otro lado, para el viceprocurador Cortés «el ministerio público, la Procuraduría General de la Nación, como su titular y cabeza, tiene el indelegable propósito, la función constitucional, de promover la defensa de los derechos humanos y su efectividad», competencia que comparte con la Defensoría del Pueblo y las personerías distritales y municipales del país. Recalcó que la articulación es fundamental

Oficina de Prensa PGN



► En los retos que suponen las políticas públicas para el posconflicto, «queremos que la presencia de la Procuraduría se haga de manera acompasada, articulada, soportada con orientaciones de la academia y el diálogo con la sociedad civil, y que no obedezca a un esfuerzo aislado, y siempre teniendo presente la defensa y promoción de la Constitución Política que es nuestra carta de paz y navegación, y máxima norma de racionalidad en la conducta y la convivencia». Juan Carlos Cortés, viceprocurador general de la nación, en la instalación de la jornada de reflexión.

entre dichas instancias, especialmente con los personeros que «tienen los pies en el territorio y los ojos puestos en la acción ciudadana».

Finalmente, precisó al auditorio las tres estrategias para lograr estos cometidos, expuestas por el procurador general, cuales son la presencia territorial de la Procuraduría en todas las zonas del país, esto es, «despachar y sesionar» donde sea requerido; en segundo lugar, la mo-

dernización de la gestión y el fortalecimiento de la institución; y tercero, «el diálogo, intercambio y difusión del conocimiento, tarea en la que el Instituto es esencial».

Terminó la instalación del encuentro académico subrayando que la actual hoja de ruta de la entidad tiene como propósito poder «convivir en una sociedad más desarrollada, incluyente, con mayores oportunidades para todos, ese es el derrotero final y, por ende,

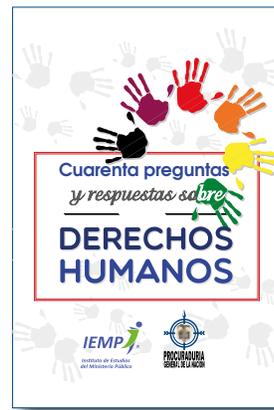
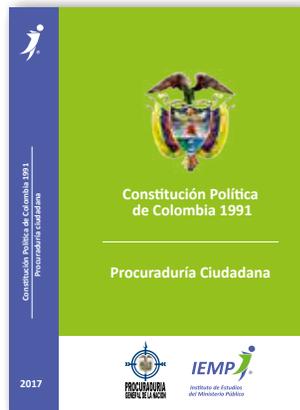
todos los esfuerzos organizacionales tendrán que orientarse hacia allá».

Añadió que la Procuraduría Delegada para la Paz y la Convivencia —finalmente creada el 31 de marzo mediante Resolución 99 de 2017, que cambió la denominación de la Procuraduría Delegada para el Apoyo a las Víctimas del Conflicto Armado y los Desmovilizados, en adelante Procuraduría Delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas— permitirá articular las acciones con las dependencias de la entidad que trabajan para apoyarles, en materia de restitución de tierras, por ejemplo, y en todas aquellas que, de manera transversal, anuarán esfuerzos con miras al seguimiento de los acuerdos, «que no entendemos se agota a los 180 días, porque la etapa del posconflicto en nuestro país será mucho más larga desde el punto de vista sociológico y político».

A continuación, **INNOVA** transcribe las conferencias de los profesores Miguel Uribe y Jairo Santander, quienes acompañaron la I Jornada de Reflexión 2017.

Novedades editoriales

- **Constitución Política de Colombia 1991.** Procuraduría General de la Nación, IEMP (2017). *PVP distribución gratuita*
- **Cuarenta preguntas y respuestas sobre derechos humanos.** Procuraduría General de la Nación, IEMP (2017). *PVP distribución gratuita*
- **Muertes cuestionadas en combate producto de errores administrativos en operaciones militares** «La guerra judicial en el departamento de Caquetá, 2002-2010» Procuraduría General de la Nación. IEMP (2017). *Costo \$ 15 000*



III. Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia¹¹

Oficina de Prensa PGN



► «El conflicto armado en Colombia ha sido tan largo que va enquistándose, se va entroncando en la sociedad generando una suerte de aprendizaje social de la violencia, y se convierte en un articulador de otras formas de violencia». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

Mauricio Uribe López¹²

Director del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas Universidad EAFIT, sede Medellín

Presentaré un conjunto de ideas en tres grandes bloques. Primero, algunos argumentos para recalcar la importancia del acuerdo para la terminación del conflicto armado con las FARC; segundo, los retos de la relación entre construcción de paz y desarrollo en un contexto como el colombiano, en el que las fallas del proceso de desarrollo han generado una serie de oportunidades geográficas y demográficas, para la reproducción de los competidores armados del Estado; y en tercer lugar, una reflexión sobre lo que podríamos llamar la gobernanza territorial, en particular la capacidad del Estado y de la sociedad civil en las regiones, las dificultades de la puesta en marcha de la Reforma Rural Integral (RRI), que es el área más sustantiva en términos de reformas socioeconómicas del acuerdo y, finalmente, algunos retos de mediano y corto plazo que nos plantean, sin duda,

cierta incertidumbre frente al proceso de consolidación de la paz.

Señaló el viceprocurador, Juan Carlos Cortés, cierta indiferencia de los colombianos frente al hecho trascendental de que la guerrilla más longeva del continente esté dejando las armas y, probablemente, eso tiene que ver con que en el ánimo colectivo influyen no solo las fallas del desarrollo, a las que referiré más adelante, sino también con cierto escepticismo a la capacidad del Estado.

En el cuadro 1, vemos la importancia de los acuerdos de paz para lo cual debemos distinguir dos periodos. De los años 1946 a 1989, periodo de la Guerra Fría, y de 1990 a 2014 —en adelante—, correspondiente a la pos-Guerra Fría. En las formas de terminación de los conflictos armados en el contexto de la Guerra Fría era frecuente que estos, y las guerras civiles, finalizaran con una victoria militar. El 56 % de las guerras internas en ese periodo terminaron con la victoria de alguno de los bandos, en la mayoría de los casos de la parte gubernamental.

Cuadro 1. Importancia del acuerdo de paz

- Las victorias militares en la posguerra fría son menos frecuentes

Tipos de terminación de conflictos armados internos

	1946-1989	1990-2014
Acuerdos de paz	10 (6,6 %)	31 (14,8 %)
Cese del fuego	7 (4,6 %)	42 (20,1 %)
Total acuerdos	17 (11,3 %)	73 (34,9 %)
Victoria (Gobierno)	62 (41,3 %)	30 (14,3 %)
Victoria (rebeldes)	22 (14,6 %)	9 (4,3 %)
Total victorias	84 (56 %)	39 (18,6 %)
Baja actividad	45 (30 %)	91 (43,5 %)
Actor deja de existir	4 (2,66 %)	6 (2,9 %)
Total	150	209

► Fuente: elaboración propia con base UCDP Conflict Termination Dataset versión 2-2015

El mundo de la pos-Guerra Fría cambia, y los acuerdos de paz se vuelven más importantes, empiezan a representar ya casi el 35 % de la forma de terminación de los conflictos armados internos, lo cual es bastante si comparamos esta cifra con el 11 % en el contexto de la Guerra Fría.

Siguen existiendo, por supuesto, conflictos armados que concluyen vía solución militar. En 2009 terminó la guerra de Sri Lanka, un conflicto de 25 años entre la mayoría cingalesa y la guerrilla de los Tigres Tamiles, por cuenta de una victoria estratégica del Estado. Pero eso es cada vez menos frecuente.

En América Latina, Perú es el único país en el que hubo una derrota estratégica de una guerrilla poderosa como Sendero Luminoso; en otros casos como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, se logró una transición política del conflicto armado hacia la paz por cuenta de la negociación y los acuerdos. Entonces, ese es un punto a considerar, es decir, las victorias militares en la pos-Guerra fría son menos frecuentes. En Colombia, algunos insinúan que si se hubiera continuado intensificando el esfuerzo militar del periodo 2002–2010, se habría logrado una victoria y la derrota contundente de las guerrillas, en particular de las FARC.

A. Cifras de victimización, «horror de la guerra»

Los invito a ver la gráfica 1, que tiene dos variables. En el eje de las coordenadas de la derecha está el número de víctimas del conflicto armado colombiano, de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV), de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y en el lado izquierdo tenemos las muertes relacionadas con los combates.

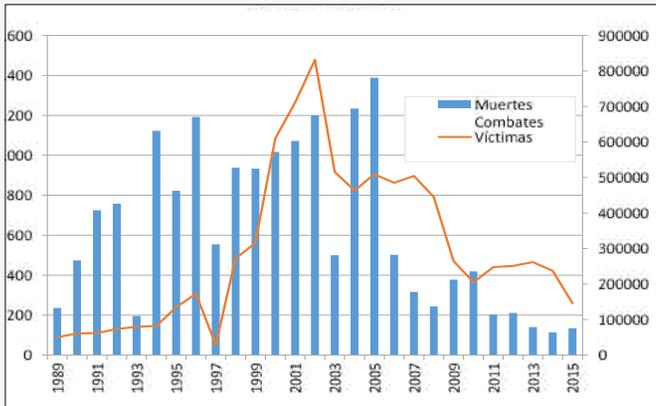
En el periodo que va de 2007 a 2011 se observan niveles más o menos similares a los que existían en los años 1991 y 1992, en términos de muertes relacionadas con los combates, en un contex-

¹¹ Transcripción de la intervención en la I Jornada de Reflexión, «Retos de políticas públicas en el posconflicto».

¹² Doctor en ciencia política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de México. Ha sido docente del Centro interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes, investigador asociado del Informe de Desarrollo Humano para Colombia, y oficial del área de Paz y Desarrollo Humano de la Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia. Actualmente se desempeña como profesor del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT.

Gráfica 1. Muertes relacionadas con los combates y víctimas del conflicto armado

- Aunque buena parte de la violencia cotidiana no tiene relación con el conflicto armado, éste sigue causando mucho sufrimiento



► Fuente: elaboración propia con base UCDP, *Battle-Related Deaths Dataset v.5 2016* y Registro Único de Víctimas. Unidad de Víctimas. El eje de las ordenadas de la derecha representa el número total de víctimas. El eje de las ordenadas de la izquierda, el número de muertes relacionadas.

to en que encontramos una fuerte victimización casi al final de las conversaciones entre el gobierno de Pastrana y las FARC, la implementación del Plan Colombia y la política de seguridad democrática. En ese espacio de tiempo hay un incremento exponencial del número de víctimas en el conflicto colombiano.

Al final del periodo, si se mira la variable víctimas que es la línea naranja, se observa que en el 2009 había un nivel de victimización incluso superior al de la década de los 90 —año tras año—, e incluso, entre 2010 y 2013 hay un leve aumento en el número absoluto de víctimas, lo que evidencia que ya existía a finales de la segunda administración del expresidente Álvaro Uribe y comienzos de la del presidente Santos, una suerte de rendimientos decrecientes del esfuerzo militar, esto es, que aunque hubo un proceso importante de repliegues de las guerrillas, las víctimas relacionadas con el conflicto

armado empezaban, otra vez, a aumentar.

Entonces, por un lado los acuerdos de paz ganan importancia internacionalmente en el contexto pos-Guerra Fría, y por otro lado, en Colombia queda en evidencia la existencia de una suerte de rendimientos decrecientes del esfuerzo militar, orientado a la derrota de las guerrillas. Esto me recuerda que en una ocasión el exministro Alberto Carrasquilla señaló que no había necesidad de negociar un acuerdo de paz, porque el conflicto armado ya no era la principal causa de violencia y de victimización en el país. Fíjense nuevamente en la gráfica. Los datos de 2010 constatan más de 200 000 víctimas. Esta cifra es un horror de la guerra a la que, inevitablemente, había que ponerle fin.

1. El conflicto armado favorece otras formas de violencia

El conflicto armado en Colombia ha sido tan largo que va enquistándose, se va entroncando en la sociedad generando una suerte de apren-

dizaje social de la violencia, y se convierte en un articulador de otras formas de violencia. El profesor Enrique Chaux de la Universidad de los Andes hizo un estudio sobre la relación entre presencia de actores armados y violencia escolar. Encontró una correlación positiva en al menos 308 municipios del país. Allí donde había presencia de actores armados había mayores niveles de violencia en las escuelas.

2. Estigmatización y colonización de reivindicaciones sociales

Otra razón fundamental para ponerle fin al conflicto armado por la vía negociada era la estigmatización de las protestas de las organizaciones sociales, por parte de aquellos interesados en mantener el *statu quo* y la defensa acérrima de la propiedad no obtenida siempre por medios lícitos.

Las demandas y reivindicaciones populares eran vistas como subversivas e instigadas por la guerrilla, generando una cultura de sospechas sobre

las organizaciones sociales; y por otro lado, hay que reconocerlo también, como lo ha expresado María Teresa Uribe, socióloga experta en el conflicto colombiano, una colonización armada de movimientos sociales y de reivindicaciones populares por parte de los competidores armados del Estado.

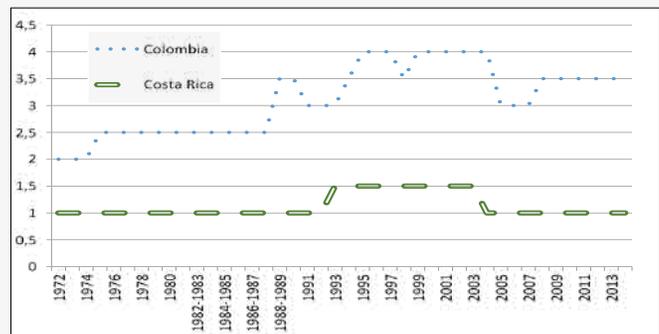
3. Derechos políticos y libertades civiles en Colombia

Otra justificación del acuerdo de paz es que mientras tengamos un Estado con competidores que disputan la soberanía, así sea en el municipio más humilde de la república, no podemos aspirar a ser lo que los filósofos políticos identifican como una sociedad bien ordenada, ni una democracia mínimamente liberal.

La gráfica 2 muestra un comparativo de la calidad de la democracia en Costa Rica —líneas verdes— y los puntos azules en Colombia, aplicando el índice de *Freedom House*. El

Gráfica 2. Índice de Freedom House: Colombia y Costa Rica

- El conflicto armado es articulador de otras violencias.
- Estigmatización y "colonización armada" de organizaciones y reivindicaciones populares.
- Mientras existan competidores armados del Estado seremos una democracia marcadamente liberal.



► Fuente: elaboración propia con base en Freedom House, *Individual Country Ratings and Status*. El índice de *Freedom House* califica por separado los derechos políticos y las libertades civiles. Cada aspecto se mide en una escala de 1 a 7 donde 1 corresponde al grado más alto de libertad y 7 al más bajo. Con base en el promedio del puntaje de derechos políticos y libertades civiles se obtienen tres categorías: «Libre» (si el promedio está entre 1 y 2,5); «Parcialmente Libre» (si el promedio está entre 3 y 5) y «No Libre» (si el promedio está entre 5,5 y 7).

indicador establece un rango que va de uno a siete, donde uno es la mejor calificación y siete es la peor puntuación y el régimen político es clasificado como no libre.

La mayor parte de la década de los 80 y 90 la calificación del régimen político colombiano ha sido parcialmente libre. Es curioso, porque la Constitución del 91 se suponía que iba orientada a fortalecer la democracia pero, precisamente, en la década de los 90, se escala el conflicto armado.

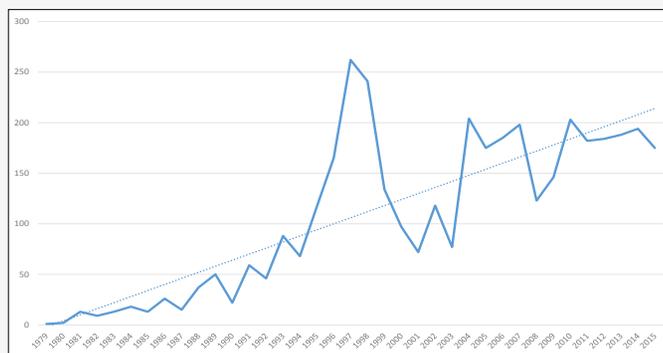
En 1972 aplicábamos como libres, y estábamos en el contexto del Frente Nacional, por lo que tampoco se puede decir que era realmente una democracia competitiva, pluralista y sólida. La clasificación es susceptible a muchas críticas, por supuesto, pero es una buena guía para mostrar que, efectivamente, mientras haya competidores armados del Estado, Colombia no será una democracia realmente liberal.

4. Resistencia a la guerra

Otra razón es que la sociedad colombiana ha buscado la paz como respuesta cotidiana de resistencia a la guerra en los territorios. En la gráfica 3 la información del banco de datos Datapaz, del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), recopila las acciones de paz en el territorio nacional desde 1979 hasta 2015.

A mediados de los 90 hay una cresta muy grande, justamente en el momento de intensificación del conflicto, periodo en el que se crean los programas regionales de desarrollo y paz, se buscan iniciativas en la sociedad civil

Gráfica 3. Acciones de paz



Tomado de Cinep-Programa por la Paz (2016). El eje de las ordenadas indica número de acciones.

para hacerle frente a la guerra, iniciativas de resistencia y de construcción de paz en los territorios.

En la imagen vemos una tendencia ascendente —claro, con altas y bajas— pero vemos una línea en el largo plazo igualmente ascendente; digamos, una frustración muy grande de la sociedad civil después del fracaso de las conversaciones del gobierno Pastrana con las FARC. Pero también observamos que hay una recuperación después, incluso en un momento muy difícil cuando se desconocía de hecho la propia existencia de un conflicto armado.

5. «El acuerdo de paz ha salvado vidas»

Las gráficas 4 y 5 explican las razones para haber firmado el acuerdo, que están respaldadas por las cifras. En el año 2007 hubo 511 592 víctimas del conflicto armado. Cuando empiezan las negociaciones entre las FARC y el Gobierno en 2012 se registran en el RUV más de 210 000, y en 2013 cerca de 268 000.

En 2014 y 2015 comienza el «desescalamiento», o disminución de acciones de guerra, que se refleja en los niveles de victimización. El RUV en 2016 registra 58 405 víctimas, que sigue siendo una cifra muy alta, pero hay una reducción enorme si compa-

ramos este dato con los más de 511 000 casos de 2007. Por otro lado, los homicidios atribuibles a los actores armados, es decir, víctimas directas, fueron 2 717 en el 2012, cifra que disminuyó considerablemente en 2016 con 62 casos.

Esto lleva a concluir que a pesar de todas las dificultades, y con todas las críticas que se puedan hacer al acuerdo de paz, este ha salvado vidas y por eso es importante sacarlo adelante.

B. «La transición hacia la paz no es un asunto de corto plazo»

En el cuadro 2 presento la segunda parte de la reflexión referente a la construcción de paz y desarrollo.

El acuerdo corresponde a una tarea que los estudiosos de la materia identifican como hacer la paz, esto es, llevar a cabo procesos de negociación política que terminan con la firma de un acuerdo. En los últimos 30 años en Colombia han existido varios acuerdos parciales de paz, cerca de nueve, que han sido con solo un actor y no con la totalidad de los involucrados en el conflicto.

Por importante que sea el acuerdo con las FARC sigue siendo parcial, mientras no se logre un proceso similar con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). El acuerdo ha ido funcionando en términos de hacer la paz con las FARC. A la fecha se está en la tarea de despliegue de personas y recursos para garantizar el cese al fuego, para monitorearlo, que corresponde a la fase de mantenimiento de la paz.

Pero la construcción de paz implica un conjunto de

Gráficas 4 y 5

Víctimas del conflicto armado



Homicidios atribuidos a los actores armado



Fuente: elaboración propia con Registro Único de Víctimas, Unidad de Víctimas. El eje de las ordenadas representa el número total de víctimas. Información consultada en febrero de 2017.

Cuadro 2. Construcción de paz y desarrollo

Mantener la paz:

Despliegue de personas y recursos con la función de supervisar y monitorear acuerdos de cese al fuego y de hostilidades (*peacekeeping*).

Hacer la paz: Llevar a cabo procesos de negociación política que culminen con la firma de acuerdos de paz (*peacemaking*)

Construir la paz: (*peacebuilding*)

- 1) Poner en marcha en diferentes niveles un conjunto de actividades, relaciones y procesos orientados a **transformar los conflictos**
 - Moldear actitudes, conductas y discursos de los actores hacia la expresión no violenta de las conflictividades.
 - Identificación de una base mínima de cooperación los actores.
- 2) **Modificar o remover aquellas características de la estructura social que acicatean la expresión violenta de los conflictos**

☞ El buen desempeño en esas tres grandes áreas es condición necesaria para el éxito de los procesos de **transición hacia la paz**.

► Fuente: elaboración propia.

actores y un horizonte temporal mucho más amplio, que ocurre entre el conflicto mismo —acuérdense de las gráficas de acciones de paz aún en medio de la guerra de Datapaz—, así como durante el proceso de negociación y el largo periodo del llamado posacuerdo.

Ahora bien, podemos distinguir dos grandes áreas en la construcción de paz. La primera, un campo complejo que está creciendo incluso en términos de políticas públicas relacionadas con la transformación de los conflictos. Se trata de poner en marcha en distintos niveles, sobre todo territoriales, relaciones y procesos para transformar los conflictos lo que implica, al menos, dos aspectos —siguiendo la visión y la perspectiva de Jean Paul Lederach—, a saber, moldear actitudes, conductas y discursos de los actores hacia la expresión no violenta de las conflictividades, y sustituir los sentimientos de rabia, odio y miedo por los de empatía, compasión y disposición a la cooperación.

La transformación de los conflictos implica entonces, aún en medio de las

diferencias, mantener e identificar las bases mínimas de cooperación social. De hecho es uno de los cuatro roles que el filósofo norteamericano, John Rawls, le atribuye a la filosofía política como guía de la política pública. En otras palabras, la función de someter a escrutinio crítico los desacuerdos e identificar, aún a pesar de la supervivencia de los mismos, una base mínima de cooperación.

La otra área de construcción de paz para la transformación de los conflictos tiene que ver con la necesidad de modificar aquellas características de los estilos de desarrollo que han promovido y contribuido a la guerra, al inicio y prolongación del conflicto, y que representan un riesgo de reanudación o de transformación de la guerra a una situación que podríamos llamar de paz violenta o de extendida violencia «societal».

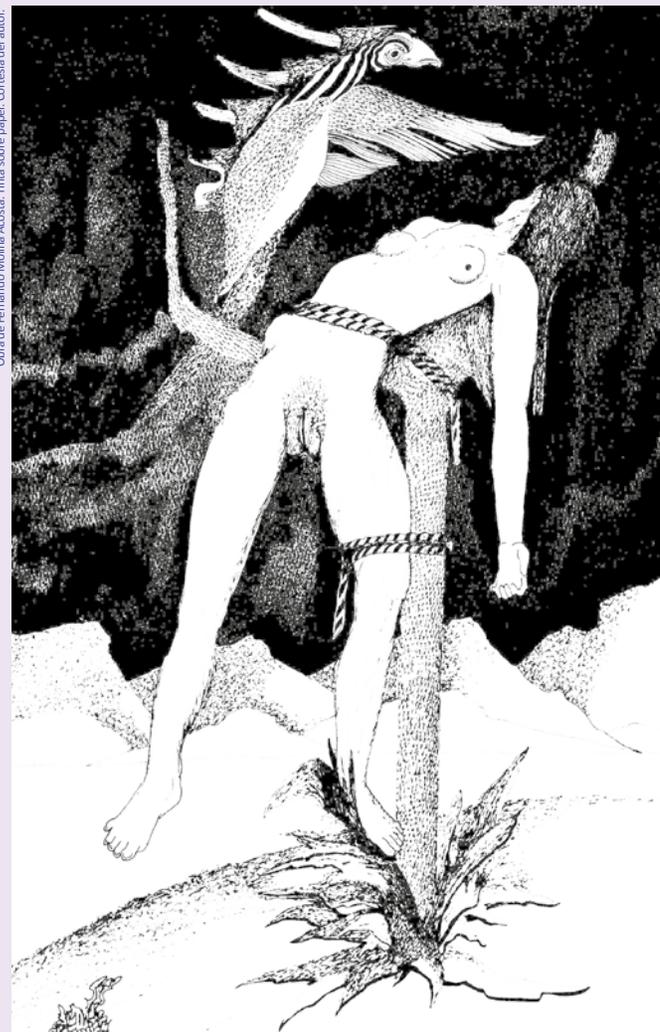
El éxito de la transición hacia la paz, entonces, no depende solo de la firma del acuerdo, ni de la verificación del cese al fuego, hay que tener claro que todas las áreas son necesarias para mantenerla y construirla, por tanto, la transición no es un asunto de corto plazo.

La construcción de paz es un campo muy amplio en donde no todo lo que se hace en construcción de paz tiene que ver con desarrollo, ni todo lo que se hace en desarrollo tiene que ver con construcción de paz, hay una intersección que corresponde a las características que en cada sociedad moldean un conflicto armado.

En un trabajo de la Universidad de los Andes encomendado por el Departamento para la Prosperidad Social, y financiado con recursos de la Unión Europea, en diez regiones del país afectadas por la guerra, llegamos a la conclusión de que hay

cuatro características del estilo de desarrollo en Colombia que han contribuido a la prolongación de la guerra y que, aún poniéndole fin al conflicto armado, hacen difícil frenar la violencia «societal».

1. Incapacidad del aparato productivo para incorporar en la economía formal a la población.
2. Desigualdad y procesos de acumulación excluyentes en las regiones (economías de enclave).
3. Sesgo anticampesino del estilo de desarrollo.
4. Debilidad de la capacidad del Estado en las regiones.



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

► «(...) a pesar de todas las dificultades, y con todas las críticas que se puedan hacer al acuerdo de paz, este ha salvado vidas y por eso es importante sacarlo adelante». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

Recuperado de (2017, 27 de abril) https://goo.gl/W79zCf



«Una política de construcción de paz que no esté orientada hacia la provisión de oportunidades productivas, educativas e incluso lúdicas en los territorios, no puede ser exitosa». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

1. Desempleo

Una política de construcción de paz que no esté orientada hacia la provisión de oportunidades productivas, educativas e incluso lúdicas en los territorios, no puede ser exitosa.

La gráfica 6, a la izquierda, refleja la tasa de desempleo en Colombia representada por la línea azul. La línea naranja, punteada, corresponde a la tasa de América Latina y el Caribe. Observamos que, sistemáticamente, el porcentaje en el país es muy superior a la tasa de desempleo promedio de la región.

Por otra parte, si vemos con «zoom» la tasa de desempleo enfocándonos en los hom-

bres jóvenes (gráfica 7), quienes tienden a ir más a la guerra que las mujeres —siendo fundamentalmente una actividad masculina el estar dispuesto a matar y hacerse matar—, también está por encima de América Latina y el Caribe.

El desempleo es una variable conocida en la literatura como de riesgo, aunque el alto desempleo juvenil masculino tampoco significa que donde haya mayor nivel hay guerra; pero, claramente, es uno de los factores de riesgo que pueden abonar el conflicto armado o la violencia.

Igualmente, en la gráfica de la derecha se observa que justo en el escalamiento del conflicto armado a finales de los 90 y comienzos del 2000, la tasa de desempleo juvenil masculi-

na llegó al 25 %. Si usted es un competidor armado del Estado o un delincuente, encuentra una enorme oportunidad porque tiene un ejército de reserva para la guerra o para la delincuencia.

Con referencia a la gráfica 8, se evidencia el comparativo del porcentaje de vulnerabilidad del empleo entre Colombia y algunos países de América central y del sur, es decir, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración. La línea de tendencia punteada en azul es Colombia, las barras del mismo color son el promedio de América Latina, y las demás líneas de países como Argentina, México y Brasil. Colombia continúa con mayor vulnerabilidad del empleo a la del promedio de la región.

Uno diría que en este contexto construir la paz implica, entonces, empezar a orientar el aparato productivo hacia la creación de empleos remunerados que disuadan la participación en actividades delictuales o en grupos armados. Sin embargo, el país sigue en un proceso de desindustrialización.

En 2002, la industria manufacturera representaba

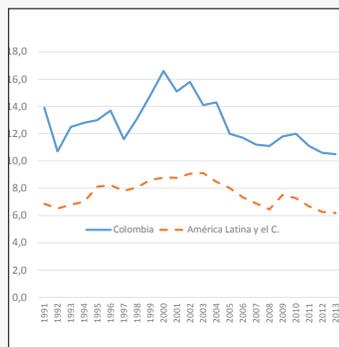
el 13,69 % del producto interno bruto (PIB). En 2010 esa cifra se redujo a 12,73 % y en 2015 llegó a 10,97 %. En 2002 el sector agropecuario representaba 8,11 % del PIB. En 2010 la cifra se redujo a 6,52 % y en 2015 llegó a 6,19 %. El comercio (más el sector hotelero) y el sector financiero aumentaron en forma leve entre 2002 y 2015 al pasar de 11,64 % a 12,16 % y de 19,21 % a 20,11 %, respectivamente. La minería duplicó su participación en el mismo período, de 6,86 % a 12,16 %.

Pero la minería no es intensiva en empleos y mucho menos de calidad, es una economía extractiva, de enclave, que aumenta el PIB en una región sin que aumente el empleo y el ingreso de la gente.

El fracaso total de las políticas económicas de los últimos años en el país quedó evidenciado con la devaluación del peso. A pesar de ello, el valor de las exportaciones cayó 22,2 % en el primer semestre de 2016 con respecto al mismo periodo de 2015, no se ha reducido la brecha en la balanza comercial. Prueba de la falta absoluta de políticas

Gráficas 6 y 7

Tasa de desempleo

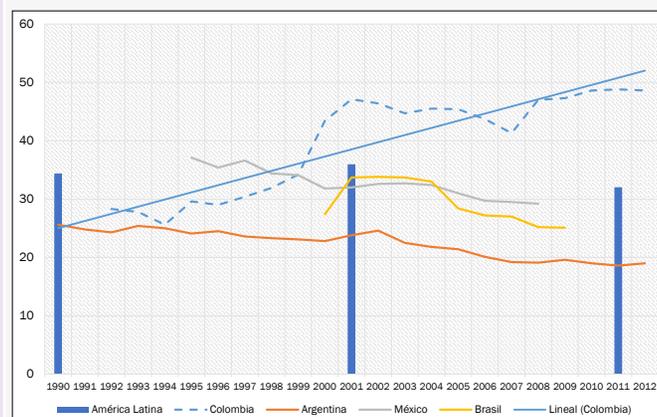


Desempleo juvenil masculino (15-24 años)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015.

Gráfica 8. Vulnerabilidad del empleo (porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial, WDI, 2015. Vulnerabilidad del empleo corresponde de acuerdo a la definición de la OIT al porcentaje de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración.

Recuperado de (2017, 27 de abril) https://goo.gl/FqM0b0n



► Juliana Londoño, que trabajó con Thomas Piketty encontró, con base en estadísticas fiscales, que el 1% más rico de la población colombiana recibe 20,4% del ingreso total (Londoño & Alvaredo, 2014). Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

activas de carácter sectorial. Minería, comercio y servicios financieros no compensan en el mercado laboral el declive de los sectores agropecuario e industrial.

2. Desigualdad

Aunque no hay una relación automática entre desigualdad y guerra, los procesos de acumulación excluyentes sí generan tensiones sociales que facilitan la colonización de estas por parte de actores armados.

Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina; región, a su vez, bastante desigual. Según los *World Development Indicators*:

- Colombia, con un coeficiente de Gini de 0,5353 (para el año 2012), tiene la peor distribución del ingreso de América Latina después de Honduras (0,574 para el año 2011).
- El coeficiente de Gini de Colombia supera al de países tradicionalmente desiguales en la región como Brasil (0,5267 en 2012), Guatemala (0,5235 en 2011) y Chile (0,5084 en 2011).
- En Colombia, el diez por ciento de la población con mayores ingresos gana 39,23

veces más que el diez por ciento con menores ingresos.

- En Chile, a pesar de su alto coeficiente de Gini, esa misma diferencia es mucho menor que en Colombia: 23,83 veces. En Ecuador —que tiene un Gini de 0,4657 (para el año 2012)—, también es menor: 25 veces.

Juliana Londoño, que trabajó con Thomas Piketty encontró, con base en estadísticas fiscales, que el 1% más rico de la población colombiana recibe 20,4% del ingreso total (Londoño & Alvaredo, 2014). Pero esa desigualdad no solo se expresa en términos agregados, verticales; hay desigualdad entre regiones, y buena parte de los problemas de la guerra están relacionados con un estilo de desarrollo desequilibrado en los territorios.

Para el año 2013 el ingreso per cápita de un choicano con relación al de un bogotano, por ejemplo, fue del 27%. Antioquia tampoco es que esté muy bien, fue del 64% en promedio. Zonas afectadas por la guerra como Nariño, Chocó y Caquetá con cifras inferiores al 30%. En el cuadro 3 pueden observar otros departamentos.

Al interior de los territorios también se expresa la desigualdad. En la gráfica 9 está el caso de Antioquia. En el panel del lado izquierdo se observan las necesidades básicas insatisfechas (NBI), en el conjunto de los municipios, y en el panel derecho las NBI en lo que corresponde al disperso rural de los municipios. En la imagen se observan las diferencias tan grandes. Por ejemplo, entre Envigado y Sabaneta, y Campamento y Murindó, en donde estos últimos tienen casi toda la población con NBI.

El municipio de Ituango, en el norte del departamento, tiene al menos el 40% de la población con NBI, en donde la zona rural tiene una participación de más o menos el 80%.

3. Sesgo anticampesino del desarrollo

En la gráfica 10 está representada (izq.) la relación de elasticidad del empleo para el PIB, a nivel nacional, y del empleo rural en el PIB agropecuario (der.), esto es, la variación porcentual del empleo en lo rural con respecto a la variación porcentual del PIB rural.

Entre 2002 y 2013, la elasticidad promedio del empleo en el país para el PIB —que es bajo— fue de 0,52; pero, en lo rural, la elasticidad promedio del empleo en el PIB fue de -0,52, lo que significa que el sector rural no está generando empleos. La explicación de la gráfica tiene que ver con un modelo de agroindustria intensivo en capital y poco intensivo en empleo, sin contar la actividad minera que también ocurre en las áreas rurales.

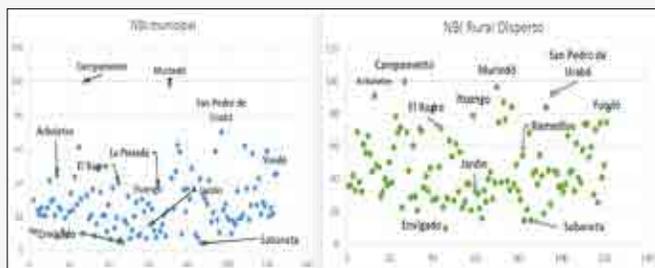
Por otro lado, la gráfica 11 muestra que se ha reducido

Cuadro 3

Departamento	2013
Casanare	1,96
Meta	1,94
Santander	1,14
Bogotá D. C.	1,00
Arauca	0,95
Boyacá	0,69
Bolívar	0,66
Antioquia	0,64
Valle	0,64
San Andrés y Providencia	0,61
Cundinamarca	0,59
Cesar	0,56
Putumayo	0,56
Huila	0,50
Atlántico	0,50
Tolima	0,48
Risaralda	0,47
Caldas	0,45
Quindío	0,42
Norte de Santander	0,38
La Guajira	0,38
Cauca	0,37
Magdalena	0,33
Córdoba	0,32
Caquetá	0,30
Sucre	0,29
Amazonas	0,28
Nariño	0,28
Guainía	0,27
Chocó	0,27
Vichada	0,26
Guaviare	0,25
Vaupés	0,19

► Fuente: elaboración propia.

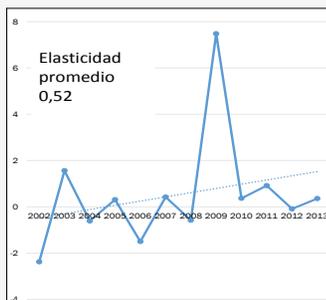
Gráfica 9. Incidencia de la pobreza NBI en municipios de Antioquia 2011



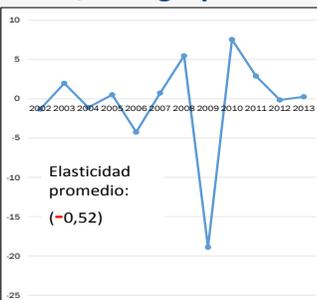
Fuente: elaboración propia con base en Cede-Unidades, Panel Municipal.

Gráfico 10

Elasticidad Empleo/PIB

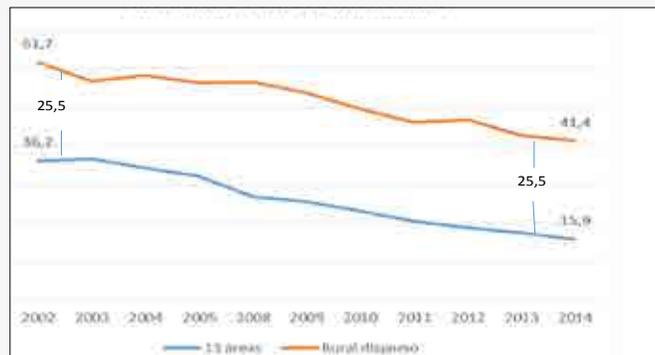


Elasticidad Empleo Rural/PIB agropecuario



Fuente: elaboración propia con base en Dane: Cuentas Nacionales y Mercado Laboral.

Gráfica 11. Incidencia pobreza Montería



Fuente: elaboración propia con base en Dane.

la pobreza, tanto en las áreas rurales como urbanas, pero la brecha se mantiene. En el año 2002 era del 25,5 %, entre las trece principales áreas metropolitanas y el rural disperso; año 2014, la misma brecha.

Los datos del Censo Nacional Agropecuario (CNA) 2014, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), muestran un escenario realmente espantoso. De 22 mi-

llones de hectáreas aptas para la agricultura se usan solo 7 millones, es decir, 68 % de la tierra apta para agricultura está siendo subutilizada. Por el contrario, de 15 millones de hectáreas aptas para ganadería se usan 34 millones, esto es, el 66 % de la tierra dedicada a pastos corresponde a un uso inadecuado.

Esto significa un campesinado acorralado en las laderas poniendo en riesgo las fuentes

de agua, porque tiene que ir a los páramos a sembrar o en los declives de las montañas, facilitando la erosión o colonizando los humedales. Adicionalmente, existen problemas como la concentración de terrenos. En este sentido, el Gini de tierras en Colombia está hoy en 0,9 donde el uno, que es el límite superior, corresponde a una perfecta desigualdad.

Por otra parte, el 47,7 % de los propietarios no cuenta con título formal, y solo 56 % de los predios cuenta con un catastro actualizado, y predios de más de 500 hectáreas ocupan el 40,1 % del área rural.

Un testimonio de un campesino de Carmen de Bolívar, que recoge Alejandro Reyes Posada en la publicación *La reforma rural para la paz* (2016), ilustra muy bien el sesgo anticampesino y la incapacidad del aparato productivo para incorporar a la población:

«Los agricultores de Montes de María estamos viviendo de cuatro cosas: venta de minutos de celular, ventas de tinto ambulantes, mototaxismo y venta de chance. Ninguna de esas actividades nos permite alimentar a la familia».

En esto encuentro tres reflexiones. La primera es que la construcción de paz requiere proveer oportunidades productivas y de ingreso a la población, para evitar la incorporación a las filas de algún actor armado y su involucramiento en actividades entre informales e ilegales, cuyas necesidades de regulación ilegal abren espacios a grupos armados.

Lo segundo es que las desigualdades sociales, y la falta de oportunidades de acceso a los recursos indispensables para participar en la vida social, erosionan el espíritu cívico de

los ciudadanos, su adhesión a las instituciones y disposición para la convivencia, así como el trámite pacífico de las diferencias resquebrajando la cohesión social.

Finalmente, las desigualdades extremas reducen la calidad de los procesos políticos necesarios para el trámite pacífico de conflictos y reivindicaciones sociales, y moldean las decisiones colectivas y las políticas públicas en función de las preferencias de quienes pueden comprarlas.

4. Fallas de gobernanza

Hay tres elementos claves en la literatura sobre la materia, a saber, gestión inadecuada de las políticas de desarrollo socioeconómico a nivel nacional y regional, corrupción y particularismo en la provisión de bienes públicos y meritatorios, y acumulación de fuertes desventajas por parte de ciertos grupos poblacionales o habitantes de ciertas zonas geográficas en el acceso a las oportunidades económicas y políticas. Como lo han señalado Malone y Nitzschke, las fallas de gobernanza aumentan el conflicto armado o alientan su duración.

Entonces, ¿qué se necesita para resolver esas fallas de gobernanza? Pues más Estado, que sea capaz, porque una cosa es la limitación del poder del Estado y otra cosa es su debilidad. De hecho, buena parte de los procesos de paz que se han deslizado hacia situaciones de alta violencia «societal» han tenido, dentro de los factores que han entorpecido ese tránsito, la puesta en marcha de políticas muy conservadoras en lo económico. Así ocurrió

en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y en Ruanda donde, antes del genocidio de 1994, se llevó a cabo una agresiva política de liberación de precios y eliminación de subsidios.

La capacidad del Estado es crucial para la implementación de la RRI. Desde el gobierno del presidente César Gaviiria se viene llevando a cabo un proceso de desinstitucionalización del sector agropecuario, que el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 2011 ilustra muy bien; y ese proceso continúa, y se inventan y reinventan entidades; por ejemplo, se liquida el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y se crean tres agencias.

Para el cumplimiento del primer compromiso del acuerdo sobre lo rural el Fondo de Tierras para la Paz necesita saber cuántos baldíos existen, cuáles están indebidamente ocupados o apropiados. La Corte Constitucional le ordenó en 2014 al Incoder, en la Sentencia T-488/14, que llevara a cabo el censo de baldíos. No se hizo. Yo pregunto, y creo que la Procuraduría debería preguntar, ¿cómo va la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con el censo?

En otro escenario, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el año pasado el documento Conpes 3859 de 2016, para la tarea que se ha estado aplazando por décadas, la actualización del catastro y el catastro multipropósito, además, llevado a cabo no por demanda sino por oferta.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), una entidad complicada, enredada entre sus funciones de ejecución, pero también de

supervisión y regulación, ¿estará en capacidad junto con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y con la recién creada ANT, para realizar la implementación de ese catastro? ¿Qué balance hay del piloto o ejercicio de actualización que se hizo en 2016, y lo que va de 2017?

Se dice que las tres entidades —ANT, Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR)— fueron creadas para el desarrollo rural. La ART es la directamente involucrada en la implementación del acuerdo sobre lo rural. Nació a mediados de 2016 pero entró en funciona-

comienzos de 2016, irían a la ART; ¿cómo va ese proceso? ¿Estamos seguros que será suficiente para que la agencia tenga presencia —hablando de capacidad del Estado— en los territorios?

Se plantea también una figura de articulación de las tres agencias en los territorios llamadas Unidades Técnicas Territoriales; yo pregunto, ¿esas unidades de verdad van a poder convocar a los alcaldes, a los gobernadores o a las otras agencias del Estado para llevar a cabo la RRI? ¿Tendrán el perfil y la capacidad para hacerlo? Me parece que todavía hay muchas dudas.

con el CNA que encontró una cifra realmente aterradora.

- El 74,7% de los productores agropecuarios que residen en el campo no pertenecen a ningún tipo de asociación (CNA-DANE, 2014). ¿Cuál va a ser el ingrediente principal de todos estos procesos de participación en la planeación, para la implementación de la RRI, cuando no hay una condición necesaria como la asociación en la productividad?
- Una crítica que yo hago a los acuerdos de reforma rural es que no se ve clara la forma en la que se articularán las



► «(...) buena parte de los procesos de paz que se han deslizado hacia situaciones de alta violencia "societal" han tenido, dentro de los factores que han entorpecido ese tránsito, la puesta en marcha de políticas muy conservadoras en lo económico». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

miento apenas en enero de 2017, con cuatro funcionarios.

Se ha planteado que los servidores públicos que hacían parte de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), integrada al Departamento Administrativo de Prosperidad Social a

C. ¿Sociedad civil rural?

El otro lado de la gobernanza es la sociedad civil. Tantos años de guerra han estigmatizado a las organizaciones sociales, o las han llevado a quedar en riesgo de ser colonizadas por actores armados. Veamos la evidencia de acuerdo

instancias de participación que se definirán para la construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), y los planes de acción para la transformación regional, con las instancias ya existentes de participación en la planeación.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Uno de los sectores más afectados por el recorte presupuestal para el 2017 es el agropecuario, cuyos recursos para inversión, esto es, 1,6 billones de pesos, disminuyeron un 33,6 por ciento con respecto al presupuesto de 2016. Dicho de otra manera, la inversión para el sector es solo el 0,24% del PIB. ¿Con qué plata se va a llevar a cabo la reforma rural si solo la implementación en los próximos años del plan de actualización del catastro multipropósito cuesta eso, 1,6 billones de pesos?». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

- No es claro, tampoco, el mecanismo de articulación entre los planes nacionales sectoriales para la RRI, los PDET y los planes de acción de las zonas priorizadas.

Por otra parte, el acuerdo sobre participación política tendría que propender hacia el fortalecimiento de la figura de los consejos territoriales de planeación, pero esa instancia no aparece en el acuerdo sobre lo rural. Pregunto, ¿cómo se van a articular? ¿Qué papel van a tener aquellas figuras creadas por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial? ¿Y las provincias y municipios?

D. Retos para el posconflicto

Si el panorama institucional no es claro, como menciono en párrafos anteriores, y la aso-

ciación para la productividad es precaria, se adiciona el reto financiero enorme para la implementación del posacuerdo.

Uno de los sectores más afectados por el recorte presupuestal para el 2017 es el agropecuario, cuyos recursos para inversión, esto es, 1,6 billones de pesos, disminuyeron un 33,6 por ciento con respecto al presupuesto de 2016. Dicho de otra manera, la inversión para el sector es solo el 0,24 % del PIB.

¿Con qué plata se va a llevar a cabo la reforma rural si solo la implementación en los próximos años del plan de actualización del catastro multipropósito cuesta eso, 1,6 billones de pesos? ¿No será que en el caso colombiano el conservadurismo financiero puede amenazar la transición hacia la paz? Nos pusimos la sogá en el cuello con la regla fiscal.

No hay que ser irresponsables en materia macroeconómica, por supuesto, pero comparemos. En la Unión Europea el déficit fiscal debe ser inferior al 3% del PIB y el saldo de la deuda inferior al 60% del PIB. En Colombia el déficit fiscal en 2018 debe ser el 1,9% del PIB y en 2022 el 1% del PIB; y el saldo de la deuda para el 2020 el 30% del PIB. Es quitarle demasiado margen de maniobra al Estado.

Incluso Guillermo Perry Rubio, en una columna del periódico *El Tiempo*, aunque es partidario de la regla fiscal, menciona que para la implementación de los acuerdos podríamos tener cierta flexibilización de la regla. Necesitamos más Estado, también una tributación más sólida, pero progresiva.

Donde hay menos Estado es en la ruralidad, en cientos de municipios atrasados, donde la tributación es menor porque, entre otras, en los territorios la

tierra no paga impuestos, y los acuerdos fueron muy tímidos en ese punto.

Por otro lado, y aclaro que no soy enemigo de la descentralización, es que en lo rural no han funcionado bien las cosas, ejemplo de ello es que para la construcción de vías terciarias se descentralizó la inversión, y son un desastre; también la asistencia técnica agropecuaria, responsabilidad de las unidades municipales (Umata), ahora oficinas agropecuarias, son otro desastre porque no hay innovación. Así mismo, el cobro del impuesto predial quedó en manos de los municipios, donde concejales amigos de los dueños de las tierras, o ellos mismos son los dueños, en fin... es un tema que sigue pendiente. Hace más de 30 años Hernán Echavarría Olózoga reclamó la importancia de gravar la tierra.

1. Las guerras se pueden reanudar

La reanudación de conflictos internos, en un periodo de cinco años de acuerdo con la base de datos de *Uppsala Conflict Data Program (UCDP) Peace Agreement Dataset (1975 – 2011)*, posterior a los acuerdos de paz comprensivos o con varios actores en conflicto, y diádicos como los de Colombia, con un solo grupo, fueron un total de 39,28% (ver cuadro 4).

Es un riesgo alto, aunque no ha sido la experiencia del país, porque los acuerdos, en cierto sentido, han sido exitosos, han desmovilizado los integrantes de grupos que han firmado la paz, quienes no han renegado de ella, pero no es un riesgo despreciable porque negociar con las FARC es diferente, no es lo mismo el Ejército Popular de Liberación (EPL) o la Corriente de Renovación Socialista (CRS).

Esas características del estilo de desarrollo, a saber, la baja capacidad del aparato productivo para incorporar a la población, las extremas desigualdades en todos los niveles, el sesgo anticampesino y la debilidad del Estado están presentes en los territorios, siguen siendo factores si no de conflicto armado como tal, sí de violencia social, de violencia cotidiana. Necesitamos asegurar que la transición hacia la paz no sea violenta.

2. Factores de incertidumbre

El presidente y el Gobierno han hecho muy bien la tarea de hacer la paz pero, a mi modo de ver, no la de construir la paz. En este contexto inmediato, tenemos algunos factores de incertidumbre altamente preocupantes.

Cuadro 4. Acuerdos de paz comprensivos y diádicos (parcial en los actores) según reanudación de la violencia entre las partes (5 años)

Total acuerdos de paz sobre conflictos internos			
	Comprensivos	Diádicos	Total
Reanudación	46 (40,35%)	31 (37,80%)	77 (39,28%)
No Reanudación	68 (59,64%)	49 (59,75%)	117 (59,69%)
No Aplica	-	2 (2,43%)	2 (1,02%)
Total	114 (100%)	82 (100%)	196 (100%)

► Fuente: elaboración propia con base en UCDP *Peace Agreement Dataset 1975-2011*.

- a. Las disidencias de las FARC.
- b. Los espacios que han empezado a copar bandas criminales y el ELN, que se movilizan a toda velocidad mientras las Fuerzas Armadas parecen hacerlo en cámara lenta.
- c. El proceso con el ELN —para una paz completa— pasa por dificultades porque es un grupo volátil, menos jerárquico y pragmático que las FARC.
- d. Los asesinatos de líderes sociales, esto es, la evolución de bandas criminales desde el *animus furandi* (codicia y afán de lucro) hacia el *animus belli* paramilitar, definición de un enemigo, en este caso las organizaciones sociales y populares.
- e. Las dificultades en la implementación normativa del acuerdo firmado con las FARC.

Finalmente, soy un convencido de la necesidad del acuerdo de paz, soy un defensor del mismo, pero tengo cierto escepticismo sobre el éxito de la transición hacia una paz estable y duradera.

Mónica Vega Solano - IEMP



► «Esas características del estilo de desarrollo, a saber, la baja capacidad del aparato productivo para incorporar a la población, las extremas desigualdades en todos los niveles, el sesgo anticampesino y la debilidad del Estado están presentes en los territorios, siguen siendo factores si no de conflicto armado como tal, sí de violencia social, de violencia cotidiana. Necesitamos asegurar que la transición hacia la paz no sea violenta». Mauricio Uribe, ponencia «Retos del desarrollo, las políticas públicas y los procesos de paz en Colombia».

IV. Violencia y procesos de desarme, desmovilización y reintegración para el posconflicto

En la I Jornada de Reflexión 2017 organizada por la Procuraduría a través del IEMP, la docente Andrea del Pilar González¹³ presentó un avance del tercer capítulo del documento referente a la violencia en el posconflicto para el caso colombiano —en proceso de elaboración para obtener el título de doctorado—, en coautoría con el supervisor Han Dorussen.

El trabajo comenzó años atrás cuando tuvo interés en temas de desarme, porque llamaba su atención el incremento de las tasas de violencia en escenarios de posconflicto. Para González, «toda la culpa de las formas de violencia después de la firma de un acuerdo de paz se dirige hacia el proceso de desar-

me, desmovilización y reintegración» —en adelante DDR.

La investigación se centra en si existe una relación entre violencia y el proceso de reintegración, teniendo en cuenta que para la conferencista es la parte más difícil de un posacuerdo, por lo que enfocó la atención en esta fase. El propósito del análisis, además, es «identificar y entender la violencia a nivel micro (distritos y municipios colombianos), con el fin de construir teorías basadas en factores diferenciales, y diseñar políticas públicas y programas que eviten situaciones que generen violencia en la transición hacia la paz».

Aunque el estudio no ha finalizado, por lo que sería apresurado presentar los resultados definitivos, la profesora González compartió con el auditorio una perspectiva de revisión de investigación documental referente a procesos de reintegración de excombatiente y algunas notas técnicas del estudio que realiza.

A. La violencia

Menciona González que la literatura la define como «(...) un fenómeno social multifacético que genera un daño físico

Oficina de Prensa PGN



► Para la docente, Andrea González, el deseo de venganza puede generar muchas víctimas, «y la cultura de violencia y agresión que se genera por estas dinámicas. La construcción de paz requiere un cambio en la sociedad como lo mencionó el profesor Mauricio Uribe, para dejar de solucionarlo todo a los puños». Ponencia «Violencia y procesos de desarme, desmovilización y reintegración para el posconflicto».

o psicológico a una persona (Kalyvas, 2006) o a sus propiedades». El trabajo en mención se focaliza en homicidio y robo por tener las mayores tasas.

Ahora bien, Andrea González divide en dos los tipos de violencia, esto es, «durante la guerra» y «durante la paz».

¹³ Docente de la Universidad Central y estudiante de doctorado en el departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (UK). Economista y magíster en estudios políticos. Investigadora en temas de derechos humanos, guerra civil, violencia política, resolución de conflictos y evaluación de políticas públicas en organizaciones como el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (IEPRI), el PNUD, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

En sus palabras, la primera se justifica por la ausencia de monopolio de la violencia y la falta de oportunidades políticas para obtener concesiones del Gobierno, la segunda es lo contrario; entonces, «¿por qué aparece la violencia durante las etapas de paz?».

Para buscar respuestas consultó autores como Berdal y Suhrke (2012), por ejemplo, quienes definen el posconflicto como la transición de la guerra a condiciones más normales. Otras investigaciones cuantitativas describen que dicho periodo va de cinco a diez años, después de finalizada la guerra, como lo mencionan Collier y Hoeffler (2004), y Archer y Gartner (1976) quienes, además, «demuestran que las tasas de homicidio se incrementan». Aclaró que ellos no se enfocan solo en guerras civiles sino en todos los tipos de guerra.

Agregó que otros estudios han demostrado que «las sociedades en posconflicto pueden ser consideradas más violentas». El autor que aporta más al trabajo de la profesora González es Barron (2014) con un estudio de Indonesia, financiado por el Banco Mundial. «Están también los análisis de Berdal y Suhrke (2012), Kaplan y Nussio (2016), Deglow (2016), Rivera (2016), Schuld (2013), Geneva Declaration and Secretariat (2008), Collier y Hoeffler (2004), O. Martí Puig (2002) y Dercon y Ayalew (1998), quienes han llegado a la misma conclusión».

Explicó que, de acuerdo con la literatura, hay tres grandes bloques para justificar por qué las sociedades en conflicto son más violentas. El primero es lo que los autores llaman el legado del conflicto como el desplazamiento forzado, bien sea interno o externo; la intensidad que se evidencia en las muertes

violentas que generan sentimientos de violencia a futuro; la presencia de otros grupos armados, y lo que alguno de los autores han referido, especialmente para América Central, que es la cultura de la violencia.

En segundo lugar, señaló los problemas estructurales del país como la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades para la población joven; las instituciones débiles; la presencia de economías ilegales que pueden estar ligadas con el conflicto y la emergencia de mercados criminales y de armas.

El tercer bloque «son las provisiones en los acuerdos de paz o subacuerdos que, para el caso colombiano, son siete». Para la investigadora cuando no se cumplen los puntos incluidos en una agenda de un proceso de paz, como el formalizado entre el Gobierno nacional y las FARC, «se generan ciertas iniciativas que pueden llegar a ser violentas, para que el Estado cumpla con lo que se firmó; o viceversa, para que los exmilitarios cumplan con lo acordado».

«También puede continuar la violencia en una sociedad después de un posacuerdo por la escasa participación política, especialmente si se acercan procesos electorales». En este sentido, refirió el caso de Uganda en donde el grupo revolucionario retomó automáticamente las armas cuando perdió los comicios. Igualmente, recalcó la falta de planes de perdón y olvido, que van ligados a la justicia transicional, y los débiles programas de DDR.

«Estas razones que favorecen la aparición de la violencia están enfocadas al contexto internacional pero, como explica el profesor Mauricio Uribe en su intervención, aplican perfectamente para el caso colombiano», indicó.

B. Los procesos de DDR

«Cuando se firma un acuerdo de paz es esencial el desarme de los excombatientes para que no sucedan casos como El Salvador, donde parte de la población civil quedó armada».

Precisó que para el caso de los exmilitarios de las FARC es necesario reintegrarlos a la sociedad en materia laboral, por ejemplo. «En estudios se ha demostrado que en procesos de DDR si no se dan escenarios de oportunidades para modificar el actuar de estas personas, mal llamadas por algunos autores “máquinas de matar o empresarios de guerra”, pueden existir dos riesgos: el resurgimiento del conflicto armado interno o la aparición de nuevas formas de violencia».

1. Relación procesos de DDR y violencia

No hay estudios que presenten de manera sistemática la relación entre los desmovilizados y la generación de la violencia en una situación de posconflicto, según explica la conferencianta: «La razón es que no existen suficientes censos que determinen dónde están ubicados o qué pasa con ellos cuando se desarman, los estudios son globales, porque los micro son costosos».

Continuó diciendo que lo que «muestra la literatura es que hay temas relacionados con el mismo proceso de paz, el deber ser, y otros con los individuos involucrados. En el primer caso, cuando existen un gran número de armas que no se destruyen o entregan de la manera acordada, pues esto va a generar problemas. Así mismo, si hay procesos de reintegración que son muy débiles, sumado a un país con economías ilegales

que pueden atraer a los excombatientes, también tendremos dificultades», aseguró.

En este punto son relevantes, también, las características del grupo rebelde. «Si este es jerárquico e ideológicamente fuerte la estructura del grupo es difícil de romper, es muy fácil que se vuelvan a congregarse y tomen las armas nuevamente». Diferente cuando el grupo tiene poca estructura e identidad ideológica. En el caso de las FARC, de acuerdo con González, cumple con las primeras.

En el segundo caso, es decir, los individuos, «encontramos que en muchos procesos de posconflicto se ha evidenciado la adicción a las drogas, como en África; desconozco el porcentaje en Colombia para quienes ya están desmovilizados. Igualmente, enfermedades mentales, básicamente estrés postraumático, un tema delicado que ningún proceso de DDR ha puesto la suficiente atención». Añadió que las habilidades de excombatientes para la guerra los hacen atractivos para incorporarlos en organizaciones ilegales.

Estos dos aspectos tienen, a su vez, una intersección que para la experta consiste «en el deseo de venganza, que puede generar muchas víctimas, y la cultura de violencia y agresión que se genera por estas dinámicas. La construcción de paz requiere un cambio en la sociedad como lo mencionó el profesor Mauricio Uribe, para dejar de solucionarlo todo a los puños».

En este sentido, la hipótesis manejada en el estudio de la profesora González es que «Las tasas de homicidio y robo disminuyen con la presencia de excombatientes quienes hacen parte del programa de reintegración, pero

se incrementan con la presencia de excombatientes que no hacen parte del programa».

Conclusión

La docente de la Universidad Central precisó que las variables son de conteo y acumulativas, se crearon un total de 36, para saber, entre otros aspectos, cuántos excombatientes están viviendo en los municipios colombianos. Aclaró que el estudio incluye «la información de las personas que se desmovilizaron, que están o no en el programa. Las primeras se sabe dónde viven, las otras no. Muchos pueden haber vuelto a algún grupo armado o están muertos, en fin, es un tema técnico del estudio, pero informar lo hace válido».

Inicialmente, se hizo una revisión de los datos suministrados por el sistema de información estadística de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), como «el nombre del grupo al que pertenecía el excombatiente, la fecha de la desmovilización, el ingreso o no al programa de reintegración y su estado en el mismo, la fecha de muerte —en caso dado— y si ha sido reincidente y en qué año. Realizamos esta etapa para dos grupos distintos, esto es, desmovilizados de los procesos con grupos paramilitares o Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y con exguerrilleros (ELN y FARC)».

El análisis de los datos arroja que la mayoría de desmovilizados, para el caso de las AUC, habitan en el departamento de Antioquia seguidos por Bogotá y Córdoba. En cuanto a exmilitarios de las guerrillas están ubicados en mayor porcentaje en Antioquia, Meta, Cesar y Bogotá (ver tabla 1).

Tabla 1. Localización excombatientes

Departamento	Total de excombatientes		Excombatientes en el programa de reintegración		Excombatientes fuera del programa de reintegración	
	Total	%	Total	%	Total	%
Sin información	6676	11.85	1329	2.82	5347	58.32
Antioquia	11594	20.57	10572	22.40	1022	11.15
Atlántico	1377	2.44	1249	2.65	128	1.40
Bogotá	5627	9.98	5214	11.05	413	4.50
Bolívar	1304	2.31	1200	2.54	104	1.13
Boyacá	847	1.50	787	1.67	60	0.65
Caldas	549	0.97	485	1.03	64	0.70
Caquetá	927	1.64	911	1.93	16	0.17
Cauca	692	1.23	665	1.41	27	0.29
Cesar	3063	5.43	2812	5.96	251	2.74
Córdoba	3413	6.06	3035	6.43	378	4.12
Cundinamarca	1548	2.75	1459	3.09	89	0.97
Chocó	536	0.95	511	1.08	25	0.27
Huila	1065	1.89	1047	2.22	18	0.20
La Guajira	378	0.67	346	0.73	32	0.35
Magdalena	2059	3.65	1893	4.01	166	1.81
Meta	2955	5.24	2726	5.78	229	2.50
Nariño	434	0.77	400	0.85	34	0.37
Norte de Sant.	1291	2.29	1147	2.43	144	1.57
Quindío	397	0.70	373	0.79	24	0.26
Risaralda	976	1.73	884	1.87	92	1.00
Santander	2235	3.97	2101	4.45	134	1.46
Sucre	925	1.64	837	1.77	88	0.96
Tolima	1163	2.06	1100	2.33	63	0.69
Valle del Cauca	2542	4.51	2423	5.13	119	1.30
Arauca	174	0.31	168	0.36	6	0.07
Casanare	890	1.58	827	1.75	63	0.69
Putumayo	424	0.75	410	0.87	14	0.15
San Andrés	2	0.00	2	0.00	0	0
Amazonas	19	0.03	18	0.04	1	0.01
Guainía	39	0.07	38	0.08	1	0.01
Guaviare	128	0.23	114	0.24	14	0.15
Vaupés	38	0.07	37	0.08	1	0.01
Vichada	71	0.13	69	0.15	2	0.02
TOTAL	56358	100.00	47189	100.00	9169	100.00

► Fuente: elaboración propia.

Posteriormente se analizaron los tipos de crímenes que cometen los excombatientes para poder identificar las variables del estudio. Las fuentes de información siguen siendo la ACR, y la Policía Nacional (Ponal) para «determinar el año y lugar de la comisión de los hechos. El portafolio de crímenes cometidos por las personas desmovilizadas se encuentra clasificado en 179 tipos de delitos».

En las tablas 2 y 3 se resumen, en dos clasificaciones,

esto es, crímenes contra el Estado y contra las personas, «los delitos que más han cometido los demovilizados, a saber, drogas, tráfico de armas y concierto para delinquir, y homicidio y hurto para el caso de personas. La variable es anual desde los años 2003 a 2014, de todos los municipios de Colombia», explicó.

En la tabla 4 se registran las observaciones de la Ponal y del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE)

de la Universidad de los Andes, también fuente de información para el estudio, «con cifras para la variable de homicidios de 12 004 y 13 375, respectivamente. En el caso de hurtos a personas fueron 13 025 hechos».

Por otro lado, explicó a los participantes de la jornada los controles aplicados al modelo mediante otras variables teniendo en cuenta el contexto internacional, «con factores como población, capacidad estatal, el legado de la guerra, donde tomamos la presencia de las FARC, ELN y paramilitares, así como desplazamiento, y el factor que denominamos economía política que, básicamente, es economía ilegal» (ver tablas 5 y 6).

Las tablas 7 y 8, incluidas en la presentación de González, muestran las cifras por cada grupo de desmovilizados, el total de desplazamientos forzados, una variable de minería ilegal que, aseveró, son cifras difíciles de construir porque no hay suficiente información, «fue necesario acudir a varios documentos para conocer si los municipios tenían o no presencia de esta actividad en los diferentes años»; igualmente, consideró que hay un trabajo fuerte por hacer porque el tema de la minería ilegal, en el marco del posconflicto, va a ser clave.

También incluye en la presentación variables de control como los cultivos de coca, la relación de población total con la rural, el porcentaje de población joven, los impuestos per cápita por municipio y la mortalidad infantil; además, «una variable llamada altitud porque hay un estudio que asegura que los países que pertenecen a la zona tropical son más violentos»; finalmente, la distancia a la capital del departamento y a Bogotá (ver tablas 7 y 8).

Tabla 2. Crímenes contra el Estado por excombatientes

	freq	pct
Drugs ¹	3231	34.91
Weapons trafficking ²	2967	32.06
Conspiracy ³	1736	18.76
Other	23	0.25
Rebellion	296	3.20
Terrorism	117	1.26
Concealment ⁴	181	1.96
Violence against public servant	125	1.35
Unlawful use of military	78	0.84
Uniforms or certificates		
Renewable natural resources ⁵	61	0.66
Prison breach	60	0.65
Crimes related to armed conflict	79	0.85
Total	9254	100.00

Source: Colombian Agency for Reintegration (ACR); Colombian National Police

¹ Production, trading, purchasing, accepting or carrying addictive or exciting drugs for use.

² Concierto para delinquir.

³ Receptación

⁴ Ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables

Tabla 3. Crímenes contra las personas por excombatientes

	freq	pct
Homicide	2138	27.61
Theft/larceny	1907	44.63
Mayhem/battery	860	11.11
Extortion	634	8.19
Domestic violence	476	6.15
Other	336	4.34
Damage to property	325	4.20
Kidnapping	291	3.76
Counterfeiting documents	197	2.54
Carnal abuse/rape	186	2.40
Copyright infringement ¹	107	1.38
Contempt of court ²	91	1.18
Sexual assault/rape	87	1.12
Identity fraud	53	0.68
Forced disappearance	52	0.67
Abortion	3	0.04
Total	7743	100.00

Source: Colombian Agency for Reintegration (ACR); Colombian National Police.

Notes: ¹ violación a los derechos morales de autor

² Inasistencia alimentaria.

Tabla 4. Estadísticas descriptivas

VARIABLES	N	mean	sd	min	max
Homicide – PN	12,004	15.19	82.77	0	2,138
Homicide – CEDE	13,375	15.49	83.57	0	2,678
Robbery	13,157	96.18	995.7	0	41,565
Theft or larceny (people)	13,025	55.13	586.9	0	28,118
Total forced displacement (expulsion)	13,445	307.5	1,034	0	49,615

Tabla 5. Variables de control

Factores	
Población	Si la población joven es mayoría, el crimen (PCV) podría aumentar. Si la desigualdad es alta, el crimen (PCV) podría crecer. Si hay una alta proporción de la población con adicción a las drogas, el crimen (PCV) podría elevarse.
Capacidad estatal	Si las fuerzas militares del Estado tienen una capacidad limitada, el crimen puede aumentar. Si la tasa de desempleo es muy alta y la población joven es alta, el crimen puede aumentar. Si las elecciones se organizan después del fin del conflicto, la violencia puede aumentar. Si la descentralización es alta, el crimen podría aumentar (Descentralización podría ser un factor importante para la obtención de financiación y el poder)

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Variables de control

Factores	
Legado de la guerra	Cuando el conflicto es particularmente intenso o duradero, los niveles de trauma y venganza son mayores, el crimen (PCV) podría incrementarse. Cuando la cohesión social es débil, la violencia podría aumentar.
Economía política	Si el sistema de protección ilegal se ha debilitado o no existe, el crimen podría aumentar. Cuando la violencia resulta ser una estrategia eficaz para la captura de los recursos o el poder, el crimen es más probable. Cuando las autoridades de más alto nivel toleran o apoyan el uso de la violencia, la violencia posconflicto es más probable. Donde existen rentas ilegales de las economías de guerra, la violencia posconflicto es más probable.

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7. Estadísticas descriptivas

VARIABLES	N	mean	sd	min	max
Presence of ELN (lag)	13,440	0.179	0.383	0	1
Presence of FARC	12,323	0.381	0.486	0	1
Presence of AUC (lag)	13,440	0.138	0.344	0	1
Total forced displacement (arrival)	13,445	317.8	1,600	0	52,260
Presence of illegal mining	13,445	0.175	0.380	0	1
Lag (one year) coca crop	13,445	67.07	385.2	0	14,606

Tabla 8. Estadísticas descriptivas

VARIABLES	N	mean	sd	min	max
Ratio: rural population/total population	13,445	0.579	0.243	0.00101	1
% youth population	13,445	0.186	0.0190	0.107	0.442
Taxes per capita	13,445	0.0585	0.0864	0	2.236
Infant mortality rate (imp)	13,445	22.75	9.231	-9.251	91.97
Altitude	13,445	1,153	1,158	1	25,221
Distance to capital of department	13,445	81.40	60.44	0	493.1
Distance to Bogota	13,445	321.4	194.6	0	1,271

La información se trabajó «a manera de panel» y con tres tipos de modelos, a saber:

- «Efectos fijos (temporal e individual)». De acuerdo con la conferencista es temporal porque los homicidios presentan un decrecimiento desde el año 2002 que no se debe al desarme, sino a una tendencia, por eso la incluye como variable de control.
- «Efectos aleatorios con variables que no cambian en el tiempo (Bell y Jones, 2015).
- Modelo con variables instrumentales (Baltagi's EC2SL5

random-effects estimator)». Una de las razones que explicó es que pueden existir problemas de endogeneidad cuando los excombatientes se trasladan del municipio de origen a otro.

- «Unidad de análisis: municipios colombianos por año (1122).
- Periodo de tiempo: 2003 a 2014.
- Tratamiento de faltantes: Amelia II R». Subrayó que, aunque Colombia cuenta con bastantes datos, a la información todavía le falta calidad,

por lo que «para no tener problemas perdiendo datos, se hizo un tratamiento de faltantes, por eso se tiene la base casi completa.

- Instrumentos: lugar de nacimiento y zonas de reclutamiento —se realizaron pruebas estadísticas para determinar si eran relevantes».
- Además, a estos instrumentos se realizaron «pruebas de multicolinealidad, autocorrelación, raíz unitaria, heteroscedasticidad y dependencia "cross-sectional"», para saber si eran

válidos, y así poder explicar las decisiones de los excombatientes para trasladarse a otros municipios y definir las zonas.

- «Las fuentes de información fueron la Ponal, la ACR, el DNP, el DANE, el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de Naciones Unidas y el Cede».

La profesora González finalizó la intervención exponiendo algunos de los resultados preliminares del estudio que están siendo analizados.

V. Reconstruyendo gobernanza en escenarios de posconflicto¹⁴

JAIRO SANTANDER ABRIL¹⁵

La presentación tiene como propósito generar conclusiones alrededor de lo que serán los retos de políticas públicas en el posconflicto o posacuerdo. Los dos conferencistas anteriores, profesores Mauricio Uribe y Andrea González, muestran que el asunto de consolidar la paz no es tarea fácil. Además, los dos llaman la atención sobre la importancia de estos retos y del esfuerzo estatal, de las instituciones y de la sociedad, que van a ser muy grandes.

Se ha sembrado la semilla con los acuerdos de paz pero quedan retos para la implementación, y creo



► «Se ha sembrado la semilla con los acuerdos de paz pero quedan retos para la implementación, y creo que no se están generando espacios de análisis y de concreción de las acciones para que el Estado colombiano logre aprovechar la fase del posconflicto, para consolidar un proceso de desarrollo más incluyente que brinde estabilidad en términos de paz». Profesor Jairo Santander. Ponencia «Reconstruyendo gobernanza en escenarios de posconflicto».

que no se están generando espacios de análisis y de concreción de las acciones para que el Estado colombiano logre aprovechar la fase del posconflicto, para consolidar un proceso de desarrollo más incluyente que brinde estabilidad en términos de paz.

Los dos expertos describen inquietudes, en un escenario donde estamos apenas en el inicio e implementación de los acuerdos, planteando

cómo puede llegar a ser un proceso exitoso o cómo puede derivar en la continuación de la trayectoria de conflicto y de violencia en el país.

En este sentido, presentaré la introducción de una línea de investigación que desde la Universidad Central queremos abrir —para lo cual invitamos a todos los interesados— alrededor de los retos en el posconflicto. Vamos a tener ejes temáticos de gobierno, de gobernabilidad y de construcción de la paz.

El enfoque de la línea de investigación es territorial porque, a pesar de que han habido amenazas macroestructurales producto del conflicto, los que más han vivido el rigor de la guerra y, por ende, los impactos en términos de gobernabilidad y de estructura de gobierno son los territorios, con una preocupación adicional, y es que a medida que el conflicto es más prolongado las fracturas institucionales en los territorios son difíciles de cambiar y de alterar la trayectoria de quiebre institucional. En este sentido,

la fragilidad del territorio consolida escenarios de debilidad institucional y de incapacidad de gobierno.

El elemento de temporalidad es importante, en la medida en que el conflicto que se vive en los territorios genera disputas de autoridad entre los grupos armados y el Estado constitucionalmente establecido. Esto distancia a la población del Estado, se fragmenta la comprensión de una identidad de gobierno.

Esta situación lleva a que las normas de cualquier Estado no sean asimiladas por los habitantes, produciendo elementos identitarios paralelos que pueden reñir con las reglas de juego que se establecen para guardar el orden constitucional. Entonces, ¿qué hacer para que lo que se ha fracturado producto de la guerra se vuelva a unir? ¿Cuáles son los mecanismos para la reconstrucción de las estructuras de gobierno? Esos son los retos de las políticas públicas, que permitan unificar la identidad territorial con la del Estado.

¹⁴ Transcripción de la intervención en la I Jornada de Reflexión, «Retos de políticas públicas en el posconflicto».

¹⁵ Director del Departamento de Economía de la Universidad Central. Candidato a doctor en ciencia política de la Universidad de los Andes. Economista, magíster en planificación del desarrollo regional y especialista en gobierno y políticas públicas. Se ha desempeñado como docente del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes, investigador doctoral visitante del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno, en México, consultor de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y de la Procuraduría General de la Nación.

A. Rupturas institucionales en los territorios

La disputa de autoridad en el territorio, que es la esencia del conflicto, ha llevado a que los habitantes aprendan a convivir y a responder a distintos aparatos de control. En el trabajo de campo de una investigación sobre minería en la que estuve involucrado, se observaron varios comentarios de los residentes, de tener que acomodarse a los que manden en el territorio, lo que no permite tener fidelidad ni identidad con ninguno de los agentes de control, llámese Fuerzas Armadas, guerrilla, paramilitares o bandas delincuenciales.

Esta conducta de adaptación rompe los lazos que se deben configurar entre la sociedad y la autoridad constitucionalmente establecida, que permite un orden social con un sistema de gobierno estable. Cuando la sociedad se tiene que mimetizar, se generan fragilidades, como la pérdida de identidad cultural e histórica que dificulta la unidad nacional y la autoridad del Estado en todo el territorio.

Pero esto implica no solo llegar al territorio sino también un gran proceso de asimilación social de esa autoridad, allí está otro de los retos, porque la ruptura institucional viene acompañada de desconfianza social a la autoridad del Estado. Estudios realizados por la Universidad de los Andes, y por el profesor Miguel García, demuestran que en la mayoría de municipios donde existen cultivos ilícitos hay una amplia desconfianza de

las autoridades, especialmente de la Policía, y una prevención contra la presencia del Estado en los territorios.

Entonces, volvemos a los eternos argumentos de la academia, esto es, que la toma de decisiones esté basada en estudios y datos reales porque, seguramente, la percepción de las Fuerzas Armadas y de la Policía se debe a que los habitantes de los territorios se adaptan al agente de control que, en el momento, tenga presencia en la zona, con una profunda desconfianza. Usted no puede generar dinámicas de acción colectiva, ni capital social, en escenarios de desconfianza.

Es otro de los grandes retos, la construcción de confianza entre los actores sociales y el Gobierno y entre las mismas entidades estatales. Es triste decirlo, pero somos una sociedad que desconfía profundamente de todo y de todos, por lo que va a ser complejo el proceso. Un elemento asociado a este problema es la pérdida de legitimidad de la autoridad estatal.

B. Retos en el posconflicto en cuanto a gobierno

En la literatura revisada se encuentran cinco retos en términos de constitución del gobierno y de estabilización de los sistemas de gobierno en escenarios de posconflicto. El principal es restablecer la autoridad estatal que implica el reconocimiento en todos los territorios de las normas establecidas por el Estado, para gestionar adecuadamente las interacciones sociales y resolver los conflictos; en otras palabras, que esa autoridad vuelva a ser el guion de cómo nos relacionamos socialmente.

Esto va de la mano de otro elemento fundamental, que es que esas reglas de juego deben aumentar la legitimidad de la autoridad y de los agentes que las implementan, Gobierno y justicia, que deben volver a ser los agentes orientadores de la convivencia social. La tarea no es fácil porque la desconfianza hacia el Gobierno y la justicia presentan datos realmente preocupantes.

Hace unos días en la encuesta de Gallup, y en otra de la Universidad de los Andes, que hacen un seguimiento al nivel de confianza en las instituciones, muestran un incremento constante de desconfianza en la justicia en Colombia, y lo que preocupa, realmente, es la absoluta ilegitimidad que tiene la justicia en un escenario de posconflicto, resultado de haber tenido que convivir con varios mecanismos de aplicar «justicia» de los grupos armados que tuviesen el control en los territorios. Parte del ejercicio social es la adaptación, que no es otra que la alternativa de los habitantes para poder sobrevivir en escenarios de conflicto.

Dicho de otra manera, si una sociedad no cuenta con un entendimiento compartido de lo que es justicia está fragmentada y con una alta probabilidad de aumentar o retornar a los conflictos. ¿Qué es justo y qué no es justo? El Estado y el Gobierno central juegan un papel relevante que va a depender de la asimilación de las instituciones sociales en los territorios.

Dos de los retos de las líneas que la literatura observa, que se relacionan, son la incorporación de los miembros de los grupos armados a la sociedad y su reintegración al Estado. Por un lado, los des-

movilizados tienen que ser aceptados e interactuar con otros actores de la sociedad. Allí hay un esfuerzo de política pública importante, porque después de un conflicto quedan sentimientos de odio, rencillas y venganzas. Llevamos más de 50 años viendo a los grupos armados como los malos; ahora tenemos el reto de reconocer a los excombatientes como pares en la sociedad.

Estos retos tampoco son fáciles. Volvemos a la temporalidad. A usted, ciudadano, le vienen diciendo durante 50 años que los exmiembros de grupos armados son los más malos de los malos, pero ahora le dicen que no eran tan malos como se mostraban y que son sus compatriotas.

La otra dimensión de la reintegración está asociada a que los demobilizados acepten la autoridad del Estado, después de estar varios años alrededor de una estructura de grupos armados respondiendo a una serie de reglas y cadenas de mando. El tránsito para asimilar las normas del Estado constitucionalmente establecido es complicado. Estos son retos sociales importantes.

Finalmente, como bien lo expuso el profesor Mauricio Uribe, todos estos retos tienen uno más amplio, estructural, que es el restablecimiento de las estructuras de gobierno económicas, sociales y políticas en los territorios.

C. Retos del posconflicto

Una hipótesis para el éxito del posacuerdo es iniciar la reconstrucción de las es-

estructuras de gobierno formal, que depende de la posibilidad de complementar, reconocer y acomodarse a los arreglos institucionales sociales de las comunidades en los territorios, que por causa del conflicto y el proceso de desarrollo han sido desconocidas e históricamente marginadas de los procesos de transformación social.

No puede ser un escenario de imposición del orden sino un reconocimiento de la importancia de la construcción de acción colectiva para el gobierno, lo que se conoce como gobernanza, cuyo fortalecimiento implica una relación horizontal no solo entre el Estado y los ciudadanos, sino entre las instituciones formales que constituyen el Estado y las informales que son, en últimas, las reglas con las que la sociedad en esos territorios está jugando. Se pueden desconocer, obviar e ignorar, pero los resultados van a generar una estructura de gobierno inestable.

La segunda hipótesis, que es otra dimensión de la construcción de gobernanza, es que el Estado debe ganarle la batalla a los para-Estados o autoridades paralelas en los territorios, que no están necesariamente asociadas a los grupos armados ilegales que se han desmovilizado, sino más bien a aquellos actores que se han beneficiado o benefician en escenarios de conflicto, es decir, quienes tienen el poder local y que han vivido a costa de la fractura institucional, la desigualdad y la opresión.

Al igual, es importante «dominar» aquellas estructuras informales de relación

clientelar, o de dominancia, que los habitantes establecieron con actores de poder o monopolios económicos, durante las dinámicas del conflicto, muchas de ellas, permeando las estructuras formales de gobierno territorial.

Esa cooptación del Estado, que Jorge Garay ha expuesto en sus investigaciones, tiene una expresión profundamente territorial y va a ser muy difícil la consolidación de un Estado o esquema de gobierno, si no hay una lucha frontal frente a esas estructuras de control y cooptación, y una asimilación social de las normas institucionales que el Estado establece, no impues-

más bien articulada a lo local. Dicho de otro modo, el tejido social debe ser la base del tejido gubernamental.

Finalmente, las instituciones sociales juegan un papel fundamental en la medida en que son el instrumento por esencia para la organización de las sociedades. Definen quiénes acceden o no al control de los recursos económicos y sociales, la estructura jerárquica en la sociedad y los roles, asimismo, generan identidades territoriales que son importantes de comprender en el escenario del posconflicto y fortalecen los lazos de confianza, interacción y acción colectiva.

ción colectiva y participación efectiva, donde las personas sientan que hacen parte en la toma de decisiones de política en los territorios.

Participación ciudadana. Tiene que dejar de ser un elemento formal para el cumplimiento de requisitos de las entidades de gobierno y empezar a ser un ejercicio real en las decisiones políticas. El punto de partida puede ser entender por qué fracasó la consulta previa como instrumento de participación; algunos dirán que no es así pero tengo una posición contraria y radical del asunto.

Promoción de la actividad económica privada. Activar los agentes económicos que fueron disminuidos en el conflicto o sustraídos de las estructuras económicas en los territorios, hay que democratizar la actividad económica. El profesor Mauricio Uribe mostró varias amenazas de los modelos de desarrollo como el anticampecino y agroindustrial que generan exclusión en la participación, las personas no tienen un acceso libre al mercado y eso es culpa del libre mercado, se excluyen las estructuras de interacción mercantil y del mercado a una gran parte de la población.

También hay un reto enorme, porque esta exclusión está inserta en el ADN cultural de muchos habitantes de los territorios. Estudios que se realizaron desde la Procuraduría muestran que en Tumaco un gran porcentaje de la población no está interesada en participar en dinámicas económicas, solo en las que permiten sobrevivir en el día a día, no en las de generación de valor agregado, de acumulación, entonces, eso



«La disputa de autoridad en el territorio, que es la esencia del conflicto, ha llevado a que los habitantes aprendan a convivir y a responder a distintos aparatos de control. (...) Esta conducta de adaptación rompe los lazos que se deben configurar entre la sociedad y la autoridad constitucionalmente establecida, que permite un orden social con un sistema de gobierno estable».

tas de arriba hacia abajo, sino un proceso con las comunidades que permita generar nuevamente confianza en las instituciones formales.

La tercera hipótesis es que el Estado debe revitalizar las instituciones locales que gobiernan los recursos tanto ambientales como económicos, antes de pensar en el fortalecimiento de la macroestructura de gobierno, la cual debe ser

D. Reconstruyendo gobernanza

1. Fortalecimiento de las instituciones

Asociaciones comunales y barriales. Están debilitadas debido al conflicto pero no han sido eliminadas, lograron sobrevivir, lo que se debe analizar es cómo lo hicieron para fortalecer y generar espacios de ac-

genera un proceso de reforzamiento de la exclusión de las estructuras de mercado.

2. Descentralización y territorialización de la justicia transicional

Se refiere a la desconcentración de los aparatos de justicia, la reconstrucción territorial de los procesos judiciales, los procesos comunales de reconstrucción de memoria histórica, no centralizados, donde la comunidad no solo sea fuente de información, y la promoción de mecanismos comunales de resolución pacífica de conflictos.

3. Promoción de la actividad económica local y las asociaciones

Alude a la promoción de iniciativas locales de producción, la provisión de infraes-

tructura y servicios públicos básicos y la reintegración económica de los agentes sustentada en lo territorial.

4. Promoción en la participación política

Especialmente en la promoción y acompañamiento en la participación política de las comunidades y en los procesos endógenos de conformación de movimientos políticos, que han sido fragmentados por el conflicto; y una pedagogía del Estado, es decir, volver a enseñar qué servicios ofrece y por qué deben ser parte de él, porque la legalidad también debe venderse, por decirlo de alguna manera.

Conclusiones preliminares

- Los procesos de fortalecimiento estatal no deben

centrarse solamente en el restablecimiento macroestructural del arreglo institucional. Las formas de organización y gobierno en lo local resultan esenciales para la consolidación del Estado y su estructura de gobierno formal.

- Para ello, la integración y articulación de las estructuras formales de gobierno con las informales, que aún persisten en las comunidades, es un punto central del fortalecimiento institucional en un escenario de posconflicto. Los elementos culturales son relevantes para el fortalecimiento de la gobernanza estatal.
- La forma como se ha abordado el proceso está premiando los elementos macroestructurales, desconociendo la relevancia de las formas de organización social, la importancia de fortalecer la autoridad del Estado en lo local y lo estratégico que resulta

eliminar formas implícitas de control territorial de actores que han vivido del conflicto o de las rentas clientelares.

- Se requiere una comprensión local de las estructuras informales de gobierno que rigen las interacciones sociales y distribuyen recursos; empoderan y anulan actores sociales. Esto con el fin de facilitar la articulación de la autoridad legítima del Estado con las estructuras de gobierno social que se han configurado históricamente en los territorios.
- Es necesario llevar la justicia a los territorios. Hacer pedagogía con ella y aprovecharla para mostrar los beneficios de la macroestructura de gobierno que conforma al Estado. Si se demuestra a los territorios que la justicia es útil para la resolución de los conflictos habrá un acercamiento mayor de las comunidades con el Estado. 

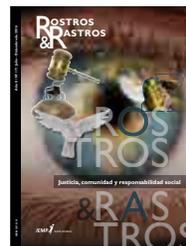
Referencias bibliográficas

- Constitución Política (C. P.). Art. 277, Num. 7.
- Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva. Comunicado n.º 30 del 18 de julio de 2016. P. 7. Recuperado de (2017, 15 de marzo) <https://goo.gl/EtaUfK>
- González P, Andrea, Universidad Central (2017). Violencia y procesos de DDR: un análisis para el posconflicto. Conferencia y archivo .ppt en I Jornada de Reflexión «Retos de políticas públicas en el posconflicto». Procuraduría General de la Nación, Universidad Central, 9 de marzo, Bogotá, D. C.
- Uribe L., Mauricio, Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad EAFIT (2017). Paz y desarrollo: retos de política pública. Conferencia y archivo .ppt en I Jornada de Reflexión «Retos de políticas públicas en el posconflicto». Procuraduría General de la Nación, Universidad Central, 9 de marzo, Bogotá, D. C.
- Procuraduría General de la Nación. Relatoría. Resolución 99 de 2017. Recuperado de (2017, 22 de junio) <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/resolucion099-2017.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. Plebiscito 2 de octubre de 2016. Recuperado de (2017, 15 de marzo) <https://goo.gl/DQ5TRg>
- Santander A., Jairo, Departamento de Economía, Universidad Central (2017). Retos de la gobernanza en el posconflicto. Conferencia y archivo .ppt en I Jornada de Reflexión «Re-

Novedades editoriales

- **Revista Rostros & Rastrós**
Justicia, comunidad y responsabilidad
Revista del observatorio de DD. HH. del Instituto de Estudio del Ministerio Público - IEMP (2017).
PVP distribución gratuita

Página: <https://www.procuraduria.gov.co/iemp/rostros.page>



CTel, «una prioridad en los modelos de desarrollo»: procurador Carrillo



Oficina de Prensa PGN

► El jefe del ministerio público, Fernando Carrillo Flórez, manifestó que «en el marco de las funciones institucionales tenemos la oportunidad de recurrir a las herramientas legales para defender las prioridades de la inversión en CTeI... la ciencia no es un tema de élites, de expertos, los ciudadanos tienen mucho que ver, porque en el ejercicio de derechos y deberes debe existir una conexión directa con el Estado para la promoción de la ciencia y la tecnología».

MÓNICA VEGA SOLANO
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

La segunda Jornada de Reflexión 2017 realizada el 8 de junio en la Procuraduría General de la Nación, a la que asistieron 141 personas, tuvo como propósito conocer las condiciones que favorecen la producción y aplicación del conocimiento en el país. Los invitados que integraron cuatro paneles respondieron a las preguntas orientadoras de los moderadores, referentes a la situación y horizontes de la ciencia, la tecnología y la innovación — en adelante CTeI— en Colombia.

Al finalizar la jornada el jefe del ministerio público, Fernando Carrillo Flórez, concluyó que en materia de políticas públicas en el país ha quedado rezagada la producción científica y la innovación tecnológica, «un tema que para muchos es un artículo de lujo y para otros es marginal porque no representa una prioridad en los modelos de desarrollo; dos grandes equivocaciones».

El procurador enfatizó que el ministerio público está obligado a actuar en defensa de la CTeI, de garantizar el interés público, por lo que convocó a los presentes a forma-

lizar el *Manifiesto: ciudadanos por la ciencia y las economías innovadoras* al finalizar su intervención. Aclaró que existen «dilemas» que enfrentan quienes toman decisiones enfocadas hacia el desarrollo para definir qué es prioritario, por lo que se corre el riesgo de «no contemplar esta variable para el país», fundamental también para el progreso de una nación, por eso «hay que hacer un alto en el camino para, entre todos, definir qué es lo prioritario, ese es el llamado».

Se dirigió a la comunidad científica y académica para ratificar el compromiso institucional en este campo: «Cuenten con el respaldo de la Procuraduría y del Instituto de Estudios del Ministerio Público, los invito a construir conjuntamente una estrategia, en una dirección, que nos permita avanzar en la materia», agregó. Continuó diciendo que «en el marco de

las funciones institucionales tenemos la oportunidad de recurrir a las herramientas legales para defender las prioridades de la inversión en CTeI... la ciencia no es un tema de élites, de expertos, los ciudadanos tienen mucho que ver, porque en el ejercicio de derechos y deberes debe existir una conexión directa con el Estado para la promoción de la ciencia y la tecnología».

Al concluir la jornada el procurador general firmó el manifiesto que previamente leyó a los asistentes. Posteriormente, se comprometieron con la CTeI el viceprocurador, Juan Carlos Cortés, el procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, y encargado de la Dirección del IEMP hasta el 31 de julio 2017, Leandro Ramos, los científicos y académicos protagonistas de la jornada y demás participantes. El texto en mención es el siguiente:

Manifiesto Ciudadanos por las ciencias y las economías innovadoras

Los firmantes nos manifestamos a favor de:

- I. El cultivo de la razón, fuente de las ciencias, las artes y los valores universales.
- II. La formación sólida de las personas en competencias lógicas, matemáticas, científicas y de emprendimiento en todas las etapas y modalidades de enseñanza.
- III. El incremento cuantitativo y cualitativo de la producción científica mediante la generación de condiciones especiales para su desarrollo a nivel individual, colectivo y organizacional.
- IV. La construcción de vasos comunicantes entre los campos científico y de innovación tecnológica, salvaguardando su autonomía relativa.
- V. La construcción y desarrollo de líneas de innovación tecnológica que permitan la producción de bienes o servicios de alto valor agregado, comercializables en el mercado mundial y con altos rendimientos.
- VI. El fomento integral, continuo y paciente, por parte del Estado, a los procesos de producción científica y los avances tecnológicos, y al surgimiento de economías innovadoras ajustadas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- VII. La sujeción creciente de las decisiones del Estado y que comprometan intereses públicos a la recolección de datos, análisis de información y producción de conocimientos, orientados por principios y metodologías científicas.
- VIII. La divulgación de la ciencia y la innovación tecnológica que tenga como objetivo el aumento de su comprensión y aquiescencia por parte del Estado y de los ciudadanos.
- IX. La respuesta integral, continua y urgente del Estado y la ciudadanía, orientada por el conocimiento y las soluciones innovadoras, a la amenaza del cambio climático.
- X. La acción política ciudadana, programática, a favor de la razón, la ciencia y las economías innovadoras.

Situación y horizontes de la CTeI en Colombia

Las reflexiones y conclusiones del encuentro académico que presenta Innova fueron elaboradas por investigadores de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto, dependencia que lideró la organización de la jornada en cabeza del director encargado del IEMP, Leandro Ramos, y del jefe de la división, Luis Enrique Martínez Ballén y su equipo de trabajo, con la anuencia del procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez.

SANDRA ROJAS BARRERO

IVÁN MAURICIO LOMBANA VILLALBA

CARLOS MAURICIO MEDINA FAJARDO

ERICK ANDRÉS PÉREZ ÁLVAREZ

DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS
Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS IEMP

La instalación de la II Jornada de Reflexión 2017, «Situación y horizontes de la producción científica y la innovación tecnológica en Colombia», estuvo a cargo del director (e) del IEMP, Leandro Ramos, quien resaltó como uno de los objetivos de la entidad la promoción del conocimiento a través de la CTeI. Así mismo, destacó que en el mundo moderno la ciencia es fundamental, y cómo favorece la resolución de diferentes situaciones, en todas las áreas, logrando un desarrollo científico, cultural y tecnológico.



Mónica Vega - IEMP

Para Leandro Ramos es importante iniciar un proceso de promoción de la ciencia y fomentar tecnologías innovadoras. La Procuraduría está empeñada en lograrlo. En este sentido, informó a los asistentes que el órgano de control presentó su posición frente al Acto Legislativo n.º 10 que el Gobierno nacional radicó en el Congreso, en el marco de la implementación de los acuerdos de paz, en el que propone transferir los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTI)¹ al presupuesto asignado a obras de infraestructura.

De acuerdo con el procurador delegado Ramos, las razones expuestas en el proyecto son que un gran porcentaje de recursos de CTeI están en el fondo como cajas excedentarias y que el Gobierno considera que la reconstrucción de la infraestructura, según la cadena causal, favorecerá la implementación de los acuerdos.

Para la Procuraduría, por el contrario, la inversión en CTeI puede contribuir a la consolidación de una paz estable y duradera y, por tanto, «ni siquiera por una sola vez, con todos los esfuerzos que ha significado el construir fondos para la ciencia y la tecnología, es válido quitarle apoyo y oportunidades económicas al desarrollo científico».

Antes de dar inicio al primer panel, en el que fue moderador, resaltó la necesidad de generar vasos comunicantes entre los diferentes campos del conocimiento reunidos en la jornada de reflexión, cada uno con su autonomía relativa. Para el exdirector de la unidad académica del ministerio público «la ciencia y la tecnología se rigen por sus propias lógicas, donde se respetan sus especificidades».

Finalmente, convocó a los participantes presenciales y virtuales, conectados a través de la web de la entidad, a promover nuevos horizontes en el campo tecnológico mediante la reflexión sobre fuentes de desarrollo económico diferentes a la explotación de los recursos naturales, como una invitación a ser replicadores del valor de la ciencia.

I. La escasez de recursos prevalece en el sistema de CTeI

El primer panel contó con la participación de Eduardo Posada Flórez,² presidente de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC); Luis Fernando Chaparro,³ vicerrector académico de la Universidad Central; Brigitte Baptiste,⁴ directora del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Luz Marina Mantilla,⁵ directora del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).

A la pregunta, «¿cuáles son las especificidades de la producción científica: individuales, colectivas y organizacionales?», la directora del Sinchi expresó la preocupación que genera la propuesta de trasladar los recursos de regalías destinados a la investigación, para construir vías terciarias, lo que afectaría los proyectos adelantados por la organización que en la Amazonía ha financiado investigaciones con este rubro. Consideró que, además, no se ha tenido en cuenta que la ejecución de estas obras tiene como consecuencia la deforestación en departamentos como el Amazonas y enfatizó que no se deben abandonar las investigaciones innovadoras en las regiones.

² Físico y doctor en ciencias de la Universidad de Lausana, Suiza. Director ejecutivo del Centro Internacional de Física, presidente de la Junta Directiva de Maloka, profesor asociado de cátedra del Departamento de Física de la Universidad Nacional de Colombia. Ha sido presidente de la Sociedad Colombiana de Física, de la Asociación Pro Centro Internacional de Física (CIF) y de la Asociación Interciencia. Así mismo, miembro de número de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Científicas y Naturales y de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo.

³ Sociólogo de la Universidad de Lovaina, Bélgica, y doctor en Sociología Industrial de la Universidad de Princeton, Estados Unidos. Ha sido director general de Colciencias; director general de Corpoica, secretario ejecutivo del Foro Global de Investigación Agropecuaria con sede en Roma, Italia y miembro de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo.

⁴ Bióloga de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), magíster en conservación y desarrollo tropical de la Universidad Internacional de Florida, Estados Unidos, y doctora en economía ecológica y manejo de recursos naturales de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Ha estado vinculada al Instituto desde 1993, como directora es la representante de Colombia ante varios organismos internacionales en materia ambiental como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), y ante el Panel Intergubernamental sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES). Fue profesora de ecología de la PUJ durante más de veinte años y ha estado vinculada al Grupo Ecológico Gea y a la Forest History Society. Recuperado de (2017, 28 de junio) <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/brigitte-baptiste>

⁵ Licenciada en biología y química, magíster en biología (área micología) de la Universidad de los Andes y en gobierno y políticas públicas de la Universidad Externado de Colombia. Directora general del Sinchi desde 1997. Investigadora y profesora universitaria. Ha dirigido programas de licenciatura en biología y de biología.

¹ Proyecto de Acto Legislativo n.º 10, parágrafo 8 transitorio, artículo nuevo (Parágrafo 5.º).



▶ «¿Cuál es la verdad a la que le apuesta la nación, cuál es la verdad con la que formula los planes de desarrollo? En este momento de posverdades en el que todo vale en las discusiones es imperativo hacer inversión y un trabajo de fondo en gestión del conocimiento (...): Brigitte Baptiste, directora del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. En la imagen de izq. a der. el procurador delegado Leandro Ramos, Brigitte Baptiste y Luz Marina Mantilla, directora del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi).

Con relación a las especificidades de la producción científica de carácter organizacional señaló algunas, a saber, la necesidad de «madurar» a la comunidad científica y de asignar mayores recursos para financiar el desarrollo tecnológico, teniendo en cuenta que las reservas de petróleo se acabarán en cinco años —según los informes en los medios de comunicación— afectando el rubro de regalías; igualmente, generar una cultura de la investigación y establecer sinergias al interior de la investigación científica, y para el caso de las universidades realizar investigaciones pertinentes en las regiones que son desarrolladas por estudiantes de maestrías y doctorados.

Para la investigadora es preciso convencer a la sociedad de la incidencia de la investigación científica y sus resultados, como una posibilidad para generar cambios y resaltar el conocimiento que poseen las comunidades; así mismo, dar directrices para tener un país diferente, gestar modelos pertinentes y formar investigadores; todo ello implica un costo en tiempo y recursos económicos.

Para la panelista Brigitte Baptiste, el proceso de construcción de conocimiento es acumulativo y evolutivo, es una obra colectiva que permite plantear

nuevas formas de conocimiento. La directora del instituto de «investigación en biodiversidad y servicios ecosistémicos para la toma de decisiones», destacó la importancia de las organizaciones que producen conocimientos que facilitan, a su vez, la elección de las mejores opciones para resolver o gestionar los problemas en cualquier campo.

Afirmó que «los institutos deben desarrollar una perspectiva de trabajo y epistemología distintas, y una apuesta de integración de conocimiento que es el reto más grande que tiene la civilización; cómo reconstruir modelos y escenarios a partir de conocimientos disciplinarios, por ejemplo, o conocimientos parciales que es lo que hacen los gobiernos» porque, para la bióloga, aunque existen avances, el país no logra una gestión integradora del conocimiento, que permita dirimir discusiones naturales que llevan a «debates tan crudos como la competencia entre agricultura, extractivismo o una economía de la innovación».

Hay que «poner a vivir» los avances del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTEI), que no quede solo en el papel. subrayó; porque «el sistema está pensado de esa manera, que integre los inves-

tigadores individuales, las unidades y grupos de investigación, y hasta los niveles superiores, y que, finalmente, productos de distinta naturaleza fluyan hacia toda la sociedad».

Con relación al acto legislativo considera que el sistema no tiene apoyo: «Es absurdo que teniendo una demanda absolutamente clara y concreta de recursos para la investigación —no es que no sepamos en qué usar los recursos— lo poco que hay se nos pase por delante de los ojos, es realmente muy frustrante».

Agregó que el conocimiento no se utiliza ni se gestiona, que es otro de los componentes del sistema, es una de las críticas constantes y en lo que «estamos más débiles; puede ser porque el Estado considera que no es relevante (...) que no hay una relación directa en esa interfaz científico-política y ahí tenemos un reto también».

En este contexto la doctora Baptiste se pregunta: «¿Cuál es la verdad a la que le apuesta la nación, cuál es la verdad con la que formula los planes de desarrollo? En este momento de posverdades en el que todo vale en las discusiones es imperativo hacer inversión y un trabajo de fondo en gestión del conocimiento, donde lo más importante es la disponibilidad y la mediación del mismo hacia la sociedad colombiana para que recupere la confianza en la academia, en los institutos de investigación, porque no conoce qué le aporta la ciencia a su bienestar, y es un tema de comunicaciones, de trabajo con los medios, un trabajo explícito en las facultades. Se requiere un sistema de gestión del conocimiento robusto que, obviamente, hay que financiarlo; en Colombia no se financia el monitoreo, ni la continuidad de procesos que requieren estabilidad, y si uno no invierte en el origen de la cadena es difícil hablar de innovación».

El presidente de la ACAC habló sobre la importancia de tener aliados institucionales y que los organismos de control se interesen y entiendan el tema. Igualmente, que el país comprenda que la ciencia y la tecnología son una prioridad porque, erróneamente, se piensa que la nación primero debe ser rica para luego hacer ciencia e innovación y es lo contrario.

Para el doctor Posada, quien además integró la Misión de Ciencia, Educación y

Desarrollo⁶ convocada por el expresidente César Gaviria en 1993, también conocida como Misión de Sabios, que entregó recomendaciones al mandatario compiladas en la publicación *Colombia: al filo de la oportunidad*, y que fue autor⁷ de la publicación editada por el IEMP, *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, balance 20 años después*, referente a la evaluación de la implementación de las propuestas planteadas por los expertos, manifestó que el país requiere incrementar la inversión en CTeI, especialmente del sector empresarial, y consolidar lo que existe.

Para el científico Colombia tiene una inversión directa en investigación de menos del 2% del producto interno bruto (PIB). En actividades relacionadas con la investigación llegaría al 6%, mientras que en países como Costa Rica se invierte más del 2% y en Corea del Sur 4% del PIB. Al igual que las directoras de los institutos Humboldt y Sinchi reconoce los logros en materia de CTeI pero confirma las dificultades en la financiación.

Recalcó que la paz necesita del apoyo de la ciencia y la tecnología para promover una agricultura competitiva, aprovechar la biodiversidad e impulsar una industria moderna y fuerte. Para Posada pensar que los países desarrollados ya lo produjeron todo y que Colombia se debe limitar al turismo es equivocado, como también lo es centrar el crecimiento en la explotación de recursos mineros porque ellos se agotan.

El país tiene un potencial investigativo. Argumentó que en la actualidad cuenta con 18 000 investigadores y científicos, profesionales honestos que quieren trabajar por el país. De igual modo, ha construido una institucionalidad y una legislación «que se debe aprovechar y poner a funcionar». Otro aspecto en el que «nos enredamos —y no puedo dejar

de decirlo—, es el manejo de los recursos y el seguimiento de los proyectos porque, en ocasiones —y resulta paradójico—, es más fácil conseguir plata para un proyecto que gastarla». Posada se refiere a la administración tan compleja creada para la ejecución de recursos que dificulta la realización de los proyectos de CTeI, especialmente en las regiones.

Agregó que los órganos de control deben entender que la investigación puede fracasar y, por tanto, no todos los recur-

en temas importantes de la producción como la agricultura y la minería y, por su relevancia, en la salud. Se crea Colciencias, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el de Geología y Minería (Ingeominas) y el Instituto Nacional de Salud (INS).

El también integrante de la Misión de Sabios señaló que a mediados de los 80 las universidades iniciaron la promoción de maestrías y doctorados, fundamentales para la investigación científica. En los 90, con la apertura, el Gobierno comienza a retroceder en el apoyo directo de la investigación y focaliza los recursos a la ejecución desde los institutos públicos. Ejemplo de ello fue el ICA que, por supuesto, adelantó una labor importante en materia de seguridad alimentaria, pero cuyo presupuesto era cinco o seis veces mayor del asignado a Colciencias, que cubría el resto de la comunidad científica.

En el mismo periodo, de acuerdo con el académico, hubo casos exitosos, pero también se acabaron institutos públicos tecnológicos y de investigación que favorecerían al sector industrial. Por otro lado, aparecen en las universidades los grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológicos en varios sectores, que jalanan la investigación.

Así mismo, surgen los sistemas de investigación, en colaboración con el sector privado, como el Instituto von Humboldt, el Sinchi, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar), por mencionar solo algunos, que estudian, entre otros temas, el aprovechamiento de la biodiversidad de manera sostenible, que es lo mínimo que debe conocer un país, sus ecosistemas.

El doctor Chaparro, dentro de los desafíos, mencionó la consolidación de las fuentes de financiación para los centros tecnológicos y de investigación, y la continuidad en las políticas públicas que se desdibujan en los cambios de gobierno y, por *ende*, se pierden los esfuerzos. Narró a los presentes la experiencia del país en los 90 cuando el Gobierno propuso la cofinanciación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para estructurar proyectos de investigación, con el apoyo de recursos internacionales, idea en la que se basó Chile para crear los centros Milenio de Excelencia para la for-

Oficina de Prensa PGN



► «(...) los órganos de control deben entender que la investigación puede fracasar y, por tanto, no todos los recursos públicos que se destinan tienen logros y resultados, y esto no es motivo para enviar a la cárcel al coordinador de la investigación; "hay que generar mayor confianza en la gente y en nuestras posibilidades": Eduardo Posada Flórez, presidente de la Junta Directiva de la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC).

sos públicos que se destinan tienen logros y resultados, y esto no es motivo para enviar a la cárcel al coordinador de la investigación; «hay que generar mayor confianza en la gente y en nuestras posibilidades».

El vicerrector académico de la Universidad Central, Luis Fernando Chaparro, hizo un breve recorrido de la evolución de la investigación en Colombia iniciando en los años 60 y 70 donde los actores fueron los institutos públicos, que incursionaron

6 Los integrantes de la misión fueron Fernando Chaparro, investigador en ciencias sociales y del agro colombiano; Gabriel García Márquez, premio nobel de literatura; Rodrigo Gutiérrez, economista e industrial; el neurofisiólogo e investigador Rodolfo Llinás; el abogado e historiador Marco Palacios; el científico Manuel Elkin Patarroyo; el físico Eduardo Posada; la microbióloga Ángela Restrepo; Carlos Eduardo Vasco, filósofo, físico y matemático, y Eduardo Aldana Valdés, ingeniero civil y experto en sistemas urbanos.

7 Los comisionados Eduardo Aldana, Fernando Chaparro, Eduardo Posada, Ángela Restrepo y Carlos Vasco participaron en la elaboración del documento; así mismo, María Piedad Villaveces Niño, directora de la ACAC, quien contribuyó a través de sus conocimientos y como editora de la publicación, conjuntamente con Mario Iván Algarra Lobo, coordinador de la investigación en el IEMP.

mación científica avanzada, financiados por el Banco Mundial, fórmula que antes había planteado Colombia pero que, irónicamente, no se pudo desarrollar en el país.

Con relación a las expectativas generadas por la asignación de recursos de regalías reconoció que hay proyectos buenos, «pero existen problemas operacionales que han llevado a la falta de ejecución ... no por falta de dinamismo de la comunidad científica, ni de propuestas, ni de necesidades. El sistema no está funcionando en la medida en que te-

Por otro lado, consideró que «la evolución más importante en un investigador es pasar de las pasiones a la razón, porque es difícil entender que la verdad es una construcción cultural que requiere una verificación, unas reglas y un método que hace que sea robusta y le permita a la sociedad compartir y construir sobre ella... Pero eso no está pasando, estamos confundiendo la pasión, esto es las creencias, convicciones personales, ideológicas, con la razón», afectando la toma de decisiones.

En este sentido, Baptiste declaró que la principal virtud de la ciencia es la liber-

las investigaciones sean implementadas a través de dichas políticas y, a su vez, coherentes con la realidad del país.

Posada destacó que en Colombia «se debe hacer ciencia básica y ciencia aplicada», la primera como aporte al conocimiento universal, la segunda para favorecer el desarrollo y la competitividad del país. Finalmente, Chaparro propuso orientar, desde temprana edad, la formación en CTEI y el desarrollo de disciplinas unidas a la investigación; reconocer la investigación y buscar la apropiación social de los resultados, y revisar las reducciones presupuestales y el tiempo requerido en la academia para la investigación, sin limitaciones de ninguna índole.

Conclusiones del panel

1. El reconocimiento y la inclusión de las investigaciones en la generación de conocimiento, especialmente en el orden regional y local, enriquecen la lectura de la realidad.
2. La biodiversidad del país debe verse como recurso y fortaleza para el desarrollo y la sostenibilidad, y como insumo de investigación.
3. La incidencia en el concepto que Colombia tiene sobre ciencia e investigación permitirá generar un cambio en el país.
4. La investigación necesita tener en cuenta el costo-beneficio en tiempo y presupuesto fortaleciendo el monitoreo y seguimiento y la innovación en investigación.
5. La conjunción entre políticas públicas e investigación es la base para la toma de decisiones y la solidificación de la articulación entre los problemas locales, nacionales y regionales del país, y para su resolución.

III. Ciencias básicas y aplicadas que generan innovación

El segundo panel de la jornada de reflexión, enfocado hacia la innovación, fue moderado por Clara Inés Pardo Martínez,⁸ directora del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT), le acompañaron los expertos Fer-

⁸ Ingeniera ambiental y sanitaria de la Universidad de La Salle, doctora en economía de la Universidad de Wuppertal en Alemania y posdoctorado en políticas energéticas, magíster en administración de la Universidad Nacional de Colombia (UN).



► «No hay posibilidad de que por decreto nos digan que tenemos que ser innovadores», qué investigar, con quiénes y qué resultados obtener. Para Jean Paul Vernot, investigador y profesor titular del Departamento de Fisiología de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, sin incentivos es difícil lograr innovación científica. En la imagen de izq. a der. Jorge Panqueva Álvarez, director de la Corporación para la Investigación de la Corrosión, y Jean Paul Vernot.

niendo recursos falta el engranaje con la demanda de los proyectos», recalzó

II. El conocimiento ideologizado es peligroso

A la segunda pregunta formulada por el director (e) del IEMP sobre la experiencia de los panelistas asociada a las dificultades que se presentan en la formación y producción científica en el país, la cabeza del Instituto von Humboldt reconoció el apoyo que Colciencias le brindó y a muchos de sus colegas para financiar los procesos de aprendizaje en su especialidad.

tad de dudar de todo con respeto, pero en este momento está mal visto. Concluyó afirmando que «el conocimiento ideologizado es tremendamente peligroso».

Mantilla propuso contribuir desde el escepticismo que la sociedad colombiana tiene frente a la ciencia... y poder decir lo que hay que decir para que la toma de decisiones tenga un soporte científico». La directora del instituto amazónico insistió en que las políticas públicas se deben integrar y no ir por vías paralelas, reto que demanda a la comunidad científica una comunicación diferente para que los resultados y recomendaciones de

nando Hena Velasco,⁹ asesor de la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado y Competitividad; Jorge Panqueva Álvarez,¹⁰ director de la Corporación para la Investigación de la Corrosión; Álvaro Gaitán Bustamante,¹¹ director del Centro Nacional de Investigaciones de Café (Cenicafé), y Jean Paul Vernot,¹² investigador y profesor titular del Departamento de Fisiología de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia.

La doctora Pardo inició la discusión refiriéndose a la disparidad que existe en la innovación en Colombia, porque «los elementos que pueden fomentar un ecosistema de innovación no se pueden manejar de la misma manera para todas las regiones del país», teniendo en cuenta que el nivel, las capacidades, los insumos y resultados son diferentes en cada territorio. En este sentido, la pregunta orientada por la moderadora a los panelistas fue: «¿De qué manera la ciencia provoca innovación tecnológica?».

El doctor Vernot señaló que las cosas se deben llamar por su nombre por lo que, en su opinión, no se puede meter en un mismo paquete la ciencia y la tecnología con la innovación. Planteó que lo que podría denominarse innovación científica, que proviene de las ciencias básicas, no puede ser comparada con las «innovaciones menores» que generan las empresas para mejorar los procesos y la competitividad que, efectivamente,

Oficina de Prensa PGN



► Jorge Panqueva Álvarez, director de la Corporación para la Investigación de la Corrosión, advirtió con claros ejemplos cómo el país deja de lado el potencial de grupos de investigación que podrían solucionar problemas a la industria y, por el contrario, terminan delegando esta labor a empresas extranjeras que traen su propia tecnología y técnicos, se llevan el recurso y el conocimiento.

producen réditos, pero no el desarrollo que, a largo plazo, le es útil a la sociedad.

Consideró que Colciencias está llevando a los investigadores a dejar de lado las ciencias básicas por querer promover la innovación. Aunque agradeció, al igual que la doctora Baptiste, el apoyo que ha recibido de dicha instancia, piensa que se está alineando a los investigadores en un sistema que va a ser un fracaso, porque la única manera de hacer innovación es siendo fuertes en ciencias básicas y fundamentales. «No hay posibilidad de que por decreto nos digan que tenemos que ser innovadores», qué investigar, con quiénes y qué resultados obtener. Para el experto sin incentivos es difícil lograr innovación científica.

Por otro lado, el doctor Panqueva aclaró que, si bien él realizó investigación en ciencias básicas sobre física y estructuras nucleares, no considera que solo estas generen innovación. Manifestó que la CTeI deben estar articuladas y propiciar «vasos comunicantes» que se acoplen con los problemas de la sociedad para lograr el desarrollo tecnológico nacional.

Para el director de la Corporación para la Investigación de la Corrosión la estrategia que debe implementarse es conocer los problemas de la sociedad para convertirlos en materia prima de la

actividad tecnológica o científica, y tratar de resolverlos con el conocimiento actual; paralelamente, se está generando conocimiento permanente para enriquecer las soluciones «y allí es donde nace la innovación que, cuando es sostenida y se comercializa, produce impacto y es fuente del desarrollo tecnológico en un país».

Para Panqueva existen dos tipos de innovación. La primera es espontánea y la segunda inducida y sostenible que es la que permite el desarrollo tecnológico del país y la solución de los problemas de los sectores productivos, de la industria y de la salud, por mencionar algunos.

El director de Cenicafé expuso la importancia de las innovaciones que se logran a través de la ciencia y que se repiten, influyen y comunican. Estas, de acuerdo con Gaitán, se están dando en el sector del café a nivel nacional y regional, pero las empresas se ven limitadas al no contar con el apoyo de otras instituciones que sean capaces de realizar investigaciones con plazos de 15 a 20 años, no hay interés ni los recursos. Sostuvo que es riesgoso solucionar problemas sin el apoyo de la ciencia.

El asesor de competitividad, Fernando Hena, aseguró que no hay vigencia en el tiempo para realizar una investigación, pero que existe la necesidad en el país de hacer

⁹ Economista y abogado de la Universidad de Los Andes, magíster en Administración Pública de New York University y estudios en innovación para el desarrollo económico de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Se ha desempeñado como director para Colombia de Gramen Foundation, jefe de Planeación de Corpoica, consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y coordinador de alianzas público privadas del Programa MIDAS financiado por la Agencia de Desarrollo Internacional del Gobierno de Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés).

¹⁰ Físico, doctor en ciencias naturales del Instituto de Física Nuclear, Universidad de Colonia, Alemania, y magíster scientiae, Universidad Nacional de Colombia. Asistente científico en la Universidad de Göttingen. Pasantía en el Instituto de Radioquímica, Universidad de Heidelberg, Alemania. Visitante Invitado institutos Fraunhofer: IZFP/MOEZ, OISB, Alemania (2009-2011). Miembro del Consejo Asesor de Colciencias desde 1984 y profesor asociado de la Universidad Industrial de Santander (UIS).

¹¹ Microbiólogo de la Universidad de los Andes, doctor en fitopatología y posdoctorado en mejoramiento genético y marcadores moleculares de Cornell University, Ithaca, N.Y. USA. Desde 1989 vinculado a Cenicafé como investigador en las disciplinas de mejoramiento genético y fitopatología. Es autor de dos patentes en biotecnología de la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos.

¹² Biólogo de la PUJ, doctor en bioquímica realizando trabajo experimental como investigador asociado en el Instituto Max-Planck de Bioquímica en Munich y estudios avanzados en inmunología. Es director del Grupo de Investigación Fisiología Celular y Molecular del Instituto de Investigaciones Biomédicas y del Laboratorio Central de Investigación de la Facultad de Medicina de la UN.

más compleja, diversificada y sofisticada la canasta de producción y generar capacidades para lograr procesos eficientes. Por otro lado, afirmó que la investigación establece retos para las políticas públicas, entre el sector público y la academia, y los sectores privado y productivo, debido a la escasa evaluación de resultados.

IV. Cadenas globales de valor

En el segundo segmento del panel la moderadora indagó acerca de las líneas de innovación tecnológica para el país con potencial comercial. Jean Paul Vernot anotó que, por ejemplo, entre biodiversidad y cosmética no existe una verdadera innovación que requiera el país, mientras que sí lo es la aplicación de partículas que se encuentran en la biodiversidad que se usan para tratamientos médicos.

En las áreas de tecnologías de la información y la educación, el panelista promovió la idea de que los estudiantes sean capaces de programar computadoras desde la escuela y analizar datos masivos, factor esencial para la innovación. Con relación a las regiones estimó que no tienen infraestructura ni capacidad para generarla y no deben ser foco de la inversión sin una guía adecuada, como está sucediendo con los recursos de las regalías que se dirigen a la investigación científica con

mínima planeación y orientación, destinados a proyectos de poca envergadura, nada útiles y, en algunos casos, en manos de la corrupción.

Insistió en que la ciencia básica es esencial. El biólogo narró cómo en los años 30 el estudio del ADN parecía inútil, pero hoy presenciamos una revolución genética. Se han desarrollado incluso en el país moléculas con virus modificados generando péptidos para curar la leucemia linfocítica aguda (LLA) tipo B.

El doctor Panqueva centró la intervención en la transversalidad del conocimiento poniendo como ejemplo a la industria de hidrocarburos, que sufre de biocorrosión o picado de los ductos por bacterias que afecta la producción, estudio que también permitió trabajar con el sector del agro, en Santander, con la panela. Lamentablemente, tecnología que hace años está presente en el sector de hidrocarburos no ha beneficiado al agropecuario porque la transversalidad del conocimiento no es aplicada, cuando podría ser aprovechada.

Advirtió con claros ejemplos cómo el país deja de lado el potencial de grupos de investigación que podrían solucionar problemas a la industria y, por el contrario, terminan delegando esta labor a empresas extranjeras que traen su propia tecnología y técnicos, se llevan el recurso y el conocimiento. Concluyó que cualquier tema puede servir al desarrollo, lo

importante es la vinculación con los problemas de la sociedad.

Álvaro Gaitán de Cenicafe argumentó que la robótica, las tecnologías de información y comunicación (TIC) y la informática hacen más eficiente el sector rural. Además, cree necesario desarrollar productos nuevos con valor agregado y soluciones de alternativas de energía accesibles para el área rural. Finalmente, el representante del Gobierno nacional, Fernando Henao, expresó que el reto del país es insertarse a las cadenas globales de valor.

Conclusiones del panel

1. La investigación en ciencias básicas es el pilar que genera innovación y su desarrollo réditos personales, sociales y científicos.
2. La investigación en ciencias aplicadas es el medio para lograr el desarrollo local ante las necesidades y la capacidad que tiene el país.
3. La transversalidad del conocimiento está inmersa en las cadenas de valor.

V. Los acuerdos en CTel requieren la participación de todos los actores

El tercer bloque de la jornada fue moderado por el doctor Chaparro, vicerrector de la Universidad Central, quien compartió el escenario con María Piedad Villaveces, directora ejecutiva de la ACAC; Paula Andrea Toro, subdirectora de CTel del Departamento Nacional de Planeación (DNP); María Isabel Vélez Agudelo, directora de la Unidad Política de Colciencias; Horacio Torres Sánchez de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, e Iván Darío Castaño Pérez, gerente de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). En la imagen de izq. a der. Vélez, Castaño, Villaveces, Chaparro, Toro y Torres.



El tercer bloque de la jornada fue moderado por el doctor Chaparro, vicerrector de la Universidad Central, quien compartió el escenario con María Piedad Villaveces, directora ejecutiva de la ACAC; Paula Andrea Toro, subdirectora de CTel del Departamento Nacional de Planeación (DNP); María Isabel Vélez Agudelo, directora de la Unidad Política de Colciencias; Horacio Torres Sánchez de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, e Iván Darío Castaño Pérez, gerente de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). En la imagen de izq. a der. Vélez, Castaño, Villaveces, Chaparro, Toro y Torres.

escenario con María Piedad Villaveces¹³ directora ejecutiva de la ACAC; Paula Andrea Toro,¹⁴ subdirectora de CTeI del Departamento Nacional de Planeación (DNP); María Isabel Vélez Agudelo,¹⁵ directora de la Unidad Política de Colciencias; Horacio Torres Sánchez¹⁶ de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, e Iván Darío Castaño Pérez,¹⁷ gerente de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) del Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

El doctor Chaparro preguntó a los panelistas cómo podrían los países emergentes constituirse en potencias de producción científica, innovación tecnológica y economías de alto valor agregado, y cuáles son las condiciones jurídicas, técnicas y administrativas, entre otras, que debe introducir el Estado para fomentar la productividad desde la CTeI.

Horacio Torres narró la experiencia en investigación sobre la actividad eléctrica atmosférica procedente de campos electromagnéticos —realizada décadas atrás y en la que estuvo involucrado—, que tiene diferentes aplicaciones en la actualidad, pero que requirió entre 30 y 35 años crear una empresa de innovación y patentar equipos para aprovechar el conocimiento adquirido.

El doctor Torres aseveró que «el país, con recursos del Estado, financia tesis

doctorales que generan conocimiento pero que, por otro lado, empresas que también cuentan con capital público, invierten con multinacionales, algo que perfectamente se podría desarrollar» con el talento colombiano que, en muchas ocasiones, ya cuenta con estudios e investigaciones pertinentes para la implementación de proyectos innovadores con menores costos.

Paula Andrea Toro del DNP hizo un llamado para reconocer lo que el país ha logrado aunque persistan los retos. Explicó que, por primera vez, se aprobó un cupo de 500 000 millones en proyectos con beneficios tributarios, gracias a las estrategias consignadas en el Conpes 3834 de 2015. Agregó que «casi 100 nuevas empresas diferentes al sector minero energético entraron en el instrumento de beneficios tributarios», y que se espera lo mismo de la academia como universidades para que, igualmente, obtengan los incentivos.

«En los últimos diez años la inversión en actividades de CTeI en el país ha crecido un 77%», afirmó, y dijo que gracias a las mediciones y actualización de datos se evidenció que, «por primera vez, el sector privado invirtió más que el público».

Expuso que en la medición del Índice Global de Innovación Colombia ocupó en el año 2016 el puesto 63, entre 140 economías mundiales, lo que permite evaluar el entorno de CTeI; por otro lado, explicó que «el índice también mide la eficiencia del sistema en términos de insumos —lo que ya tenemos— donde se obtuvo un puntaje de 43,8, allí califican la institucionalidad, si el entorno político favorece la innovación, la infraestructura TIC destinada a CTeI, la sofisticación de los mercados y de los negocios y el capital humano; así mismo, si los insumos se convierten en resultados que se miden en generación de conocimientos científicos, patentes por millón de habitantes, formación doctoral, empresas creativas, emprendimiento TIC, y otros factores».

Continuó señalando que «la barra de resultados en Colombia tuvo un puntaje de 24 y que la relación con el puntaje de insumos significa que por cada peso que Colombia pone en el sistema es capaz de sacar 0,56; entonces, ¿será que lo único que requiere un sistema es recursos? Tenemos

capacidades que no podemos convertir en resultados, por lo que el Gobierno hace un llamado a la eficiencia del sistema».

La subdirectora de CTeI aclaró que la medición fue adoptada con el nombre de Índice Departamental de Innovación para Colombia, que incluye 24 departamentos y Bogotá que, según las cifras, «quedó de primero y de segundo Antioquia», la capital con 66 puntos de eficiencia en el sistema. Concluyó la intervención reiterando la necesidad de justificar cómo los proyectos de CTeI responden a un mejor desempeño de los departamentos.

Para la abogada María Piedad Villaveces hace falta un acuerdo nacional en CTeI para legislar sobre la materia, centrando la discusión en el área jurídica. En la década de los 90 la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo trazó lineamientos que, sin estar enmarcados en una ley, determinaron las necesidades de la sociedad en las tres áreas. Un par de años atrás, la Misión de Ciencia y Tecnología liderada por Gabriel Misas Arango arrojó documentos que propiciaron la Ley 29 de 1990, que dicta «disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico», y la expedición de decretos ley que estructuraron el Sistema de Ciencia y Tecnología. Como directora ejecutiva de la ACAC aseguró que hoy no hay un acuerdo nacional en CTeI, «y es necesario tenerlo», enfatizó.

En cuanto a referentes internacionales Villaveces mencionó que el Informe Vannevar Bush, *Ciencia, la frontera sin fin* (1945), entregado al presidente Truman de Estados Unidos, subrayó que «la ciencia había ayudado a la guerra y que, a partir de ese informe, la ciencia tenía que ayudar a la paz y que los científicos debían contribuir a una nueva sociedad»; en este sentido, la experta manifestó que no existe en el momento coyuntural que vive Colombia un informe con la misma intención.

El otro referente que relató es de 2006, también en EE. UU., cuando una madre demandó a una farmacéutica por malformaciones de su hijo debido al consumo de medicamentos cuando estaba en gestación. El fallo generó parámetros para los abogados en temas de ciencia y tecnología. En Colombia «no contamos con un manual de re-

13 Abogada, magíster en desarrollo y especialista en gerencia de proyectos, experta en políticas públicas y en gerencia de proyectos de ciencia y tecnología. Ha sido docente universitaria y consejera de ciencias sociales de Colciencias. Su experiencia laboral ha sido en el sector público colombiano y con ONG en Canadá.

14 Economista, especialista en desarrollo empresarial con doce años de experiencia en CTeI en áreas de formulación de políticas públicas y análisis del gasto público. Hizo parte de la elaboración del Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC) y del Plan Nacional de Desarrollo.

15 Economista, magíster y candidata a doctora en política científica y tecnológica de la Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Se desempeñó como investigadora colaboradora del Grupo de Estudios sobre la Organización de la Investigación y la Innovación (Geopi) de la misma universidad, participando en proyectos para entidades públicas como la Fundación de Amparo a la Pesquisa del Estado de Sao Paulo y empresas privadas como la CPFL Brasil.

16 Ingeniero eléctrico, con posgrado en sistemas de potencia de la UN y doctorado en transitorios electromagnéticos de la Universidad Técnica de Darmstadt en Alemania. Actualmente profesor emérito de la UN y director del grupo de investigación, categoría A1, sobre señales electromagnéticas PAAS-UN. Investigador emérito de Colciencias. Secretario de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, miembro académico del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) en CTeI y coordinador del Consejo Científico de Maloka.

17 Ingeniero electrónico de la UN, magíster en ingeniería de telecomunicaciones de la Universidad de Toronto, EE. UU., máster en business intelligence y big data de la Fundación EOI y estudios de magíster en economía y políticas públicas en la Universidad de los Andes. Desde el ministerio es responsable de la articulación de los actores relevantes en materia de I+D+i de TIC, asegurando la creación de sinergias alineadas con el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTeI).

ferencia científica para lo jurídico», por lo que insistió en «unir al jurista y al tecnócrata con el científico para evitar cacofonías y ser más serios desde la educación básica para la CTeI como motor de desarrollo del país».

Iván Darío Castaño del Ministerio TIC tomó como referente a la sociedad civil. Recordó, por ejemplo, que la aplicación informática de tráfico y navegación Waze no tuvo un cónclave para la movilidad, se identificó la problemática social y se usó la tecnología para solucionarla, «no fue una política del Estado ni hubo un incentivo tributario, lo que significa que si el motor viene del sector privado las soluciones se dan más rápido».

El ingeniero preguntó por qué el Estado no es bueno para la innovación. Opinó que el país puede demorar hasta 30 años en un proyecto de investigación, como lo mencionó el doctor Torres, con gobiernos que duran cuatro, y que tienen metas para cumplir en el mismo periodo. En este contexto, y en la dirección de Villaveces, manifestó que el país requiere acuerdos sociales, como Corea del Sur que después de la guerra involucró al sector privado, y la sociedad entendió que había que entregar ciertas prebendas para lograr superar la crisis y dar paso a los desarrollos tecnológicos.

El gerente de I+D+i enfatizó que «las soluciones innovadoras se vuelcan a los datos... es el nuevo petróleo mejorado, no son un bien rival, esto es, cuando consumo datos genero más datos», no se extinguen. Por lo tanto, para el panelista hay que pensar «si el Estado debe tener presencia más fuerte o permitir que el sector privado se autorregule... o acaso se puede pensar en una superintendencia de datos en Colombia... o una agencia de infraestructura de datos para que fluyan en autopistas de información de manera adecuada».

Declaró que para el Ministerio TIC «el reto está en la regulación de datos, no solo el tratamiento sino también la forma en que se manipulan».

La directora de la Unidad Política de Colciencias explicó cómo los países emergentes en CTeI en los años 60, traían un proceso de transformación productiva a largo plazo y destacó los esfuerzos constructivos, continuos y sistemáticos que han mantenido en el tiempo.

María Isabel Vélez continuó enunciando que dichas economías requirieron la definición de estrategias de desarrollo en torno a la industrialización, mano de obra calificada con incremento de salarios y la generación de un proceso virtuoso ante la complejidad de una industria que demandó avances tecnológicos, entre otros, para

ser competitiva internacionalmente. Otro aspecto que observó es que los gobiernos asumieron una visión compartida del desarrollo, con articulaciones sectoriales para lograr condiciones estables que permitieran que los procesos de inversión se dieran en contextos de largo plazo.

Para la economista también ha sido fundamental la acumulación de conocimiento, ampliar las posibilidades de educación en cobertura y, esencialmente, en calidad, así como la formación en disciplinas que aportan a la industria. De igual manera el incremento de las tasas de inversión para investigación y desarrollo, con recursos públicos y del sector privado, creando capacidades y aprendizajes para la innovación y con inversiones en capital humano que, finalmente, favorecen «la competitividad y productividad en un círculo virtuoso que se incrementa y retroalimenta».

Aclaró, que las condiciones hoy son diferentes, en algunos países la tendencia creciente llegó a un punto en que se mantiene, por lo que considera primordial preguntarse hacia dónde se deben orientar las políticas públicas en CTeI. Por otro lado, estimó que es fundamental transformar la estructura productiva y complejidad tecnológica del país para generar mayor valor agregado, como elemento diferenciador en el mercado, no aislar las estrategias de desarrollo y formalizar un acuerdo nacional «para saber hacia dónde nos dirigimos»; todo esto con con el propósito de traducir los avances en bienestar social

Conclusiones del panel¹⁸

1. El Estado ha tenido logros en materia de CTeI aunque continúan los retos.
2. Los acuerdos en CTeI requieren la participación de todos los actores, especialmente en los niveles territorial y regional. Es más fácil reunir las instancias locales que las nacionales para definir temas que les atañen.
3. La investigación en algunos proyectos de CTeI pueden durar décadas, pero la distancia entre investigación básica y la aplicación en determinados productos es cada vez menor, de dos a tres años, gracias a los avances en las diferentes áreas del conocimiento.



► El investigador Hugo Mantilla Meluk dijo que la población colombiana podría valorar más la ciencia si la aprende y conoce desde la escuela, y si es promovida por otras instancias como el Gobierno y los medios, «los valores de la ciencia tocan lo más humano» y eso hay que enseñarlo.

18 Conclusiones del doctor Chaparro.

VI. La CTeI tiene valor público

Horacio Torres fue el encargado de moderar el cuarto y último panel de la jornada de reflexión integrado por Eduardo Posada Flórez de la ACAC, Luis Fernando Chaparro de la Central, Clara Inés Pardo del OCYT, Hugo Mantilla Meluk, investigador de mastozoología de la Universidad del Quindío,¹⁹ y Leandro Ramos,²⁰ director del IEMP.

El profesor Torres planteó la última pregunta para los expertos referente a qué hacer para que la población colombiana valore, se involucre y apropie de la CTeI. Inició la ronda de respuestas el doctor Posada declarando que la ciencia es fascinante lo que no se ha inculcado a la sociedad colombiana; para el presidente de la ACAC «la ciencia básica ha sido resultado de la curiosidad».

Enumeró ejemplos de científicos como Maxwell con sus experimentos de electromagnetismo quien, además, predijo que debían existir las ondas; luego Hertz las descubrió, lo que produjo la gran revolución de las TIC. Sin las ondas de radio no existirían los celulares y sin Einstein tampoco. Enfatizó que la ciencia está en la búsqueda permanente de «comprender el universo».

Por esta razón consideró que se debe inculcar esa fascinación por la curiosidad desde la edad más básica y el espíritu creativo de la niñez. Pero percibe que la escuela lo hace al revés al abortar la creatividad y proponer un modelo estándar con el que algunos estudiantes no están de acuerdo. Para Posada la educación en la actualidad debe tener un enfoque distinto porque ya no se tienen que transmitir solo conocimientos. Las nuevas tecnologías tienen

información con solo incluir lo que necesitamos en un buscador de internet.

En su opinión «lo que hay que enseñar es a usar la información correctamente y mejorar la educación de manera radical si se quiere lograr que la sociedad entienda que la ciencia es importante, hay que mostrar, primero, que obtener un resultado o entender algo produce una satisfacción enorme y, segundo, que la ciencia es vital para su desarrollo y futuro».

Subrayó que crónicamente «la sociedad no confía en la capacidad de los científicos colombianos porque no la conoce, hay que divulgar al público lo que se hace, Colombia no tiene nada que envidiar a un país desarrollado, somos capaces, podemos hacer exantamente lo mismo y generar soluciones».

Por otro lado, Luis Fernando Chaparro destacó que sí hay ejemplos de escenarios de acercamiento de la escuela a la CTeI como Expociencia o proyectos como el de la Universidad de los Niños de EAFIT en Medellín. El vicerrector igualmente demandó mayor divulgación y fortalecimiento del periodismo científico recordando la teoría de los dos pasos de la comunicación, a saber, quien la emite y el canal, y la forma apropiada de comunicar al público, especialmente cuando se desea llegar a poblaciones más amplias y no solo a la comunidad científica.

De acuerdo con el investigador es fundamental invertir en ciencias tanto básicas como aplicadas, esto es, «se debe andar con los dos pies bien puestos, uno sólido en ciencia básica que genera el conocimiento y el otro en la realidad social, en sistemas de producción, por ejemplo», aseveró.

El investigador Hugo Mantilla Meluk dijo que la población colombiana podría valorar más la ciencia si la aprende y conoce desde la escuela, y si es promovida por otras instancias como el Gobierno y los medios, «los valores de la ciencia tocan lo más humano» y eso hay que enseñarlo.

Insistió en que «la ciencia es un valor social, la estructuración de la sociedad se da a partir de la ciencia... Esto pasa por un filtro filosófico. Hay modos de ver la vida. Uno puede ser un niño que pregunte cosas o el niño al que rápidamente le castran la imaginación... Las expectativas que ha llenado la ciencia han sido resolver

los cuestionamientos básicos de lo que somos. Hay que generar un ambiente de ciencia, un caldo de cultivo, tiene que ser un tejido que irradie todas las instancias de lo social. Tenemos que participar en los medios, en la política, permear todo con ciencia. Falta creatividad en la transmisión del mensaje, más parques temáticos, el fenómeno de Maloka, aprovechar las TIC, todo para generar ese ambiente de ciencia» al servicio de la gente.

La directora del OCYT mencionó que las dos últimas encuestas nacionales del observatorio sobre percepción de la población colombiana en materia de CTeI evidencian que existe mayor apropiación, que los científicos se aprecian como servidores que resuelven problemas de la sociedad, y que más padres de familia quieren que los hijos sigan carreras científicas. Por otro lado, explicó Clara Inés Pardo que «el porcentaje de colombianos que creen que cada vez más se hace menos ciencia es muy alto».

La encuesta reveló que las TIC cambiaron el modo de ver la CTeI, «juegan un papel fundamental, por eso se debe capacitar a la gente para buscar la información, pues no todo lo que se dice en internet es cierto», concluyó. Pardo también recaló la necesidad de divulgar los resultados científicos, de abrir espacios en medios de divulgación masiva nacionales. Así mismo, Colciencias debe divulgar las investigaciones, «no todo es malo, inversiones con el rubro de las regalías han tenido un resultado positivo, especialmente en las regiones». Finalmente, reconoció el papel del Ministerio TIC, con Vive Digital, que ha sido importante para que «el ciudadano del común se relacione con la CTeI».

Leandro Ramos agradeció a los científicos la participación y aportes en el debate y convocó a la unión de la comunidad científica y académica con la Procuraduría General de la Nación, para propiciar un proceso que convierta la CTeI en una política de Estado y en un factor de desarrollo del país. Anotó que desde la función preventiva, que asigna la Constitución al órgano de control, se busca hacer cumplir los artículos 69, 70 y 71 que expresan, claramente, que «la ciencia hace parte del ADN político de este país» y que es fuente del desarrollo económico.

¹⁹ Biólogo de la UN y doctor en biología evolutiva y sistemática de la Universidad Tecnológica de Texas. Visitante académico en la Universidad de Duke, Carolina del Norte. Trabajó en el Field Museum of Natural History, en Chicago. Ha sido reconocido con varios premios internacionales incluyendo el premio Karl Koopman, máximo galardón en las investigaciones en murciélagos en el mundo, y la beca Oliver P. Pearson en el 2014 por su labor investigativa en América Latina.

²⁰ Sociólogo de la UN con estudios de maestría en seguridad pública de la Escuela de Posgrados de la Policía. Ha sido consultor y formulador de políticas de seguridad y desarrollo tecnológico del director general de la Policía Nacional de Colombia, consultor en gestión del orden público y sistemas de información del Ministerio del Interior y del Viceministerio de Defensa Nacional para las políticas y asuntos internacionales en materia de seguridad ciudadana, defensa y seguridad nacional; además, analista corporativo y de sistemas de información de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol). En la actualidad es el procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y Director encargado del IEMP.

También señaló que la carta política expresa que «ciencia y cultura se retroalimentan para llevarnos a estadios superiores de desarrollo y bienestar, y aún sigue siendo únicamente una bella redacción pendiente de una materialización consistente y permanente a lo largo del tiempo... como lo ha manifestado el procurador Carrillo, quien fue constituyente en 1991, lo que queda pendiente no es cómo reformar la Constitución, sino cómo vamos a implementar el 75 % de lo que no se ha hecho».

Para el exdirector de la unidad académica los movi-

mientos ciudadanos, como la Asamblea Constituyente, son importantes para provocar el cambio y desarrollo en el país; en este sentido, la Procuraduría propone que en defensa de los intereses de la sociedad y ante la preocupante situación en que se encuentra el sector de CTEI, «nos manifestemos y empecemos a crecer en una especie de activismo político en defensa de la Constitución, para que el Gobierno nacional y el sector privado entiendan, de una vez por todas, que la ciudadanía quiere que la ciencia sea parte y soporte de la toma de decisiones que conducen al país», expuso.

Evocó las palabras del jefe del ministerio público en la Feria Internacional del Libro 2017 realizada en Bogotá: «El

aumento de la valoración de la ciencia comienza con el reconocimiento de que se funda en la razón», recurriendo al concepto filosófico. Igualmente, recordó a Kant cuando decía que la mayoría de edad de las personas se manifiesta cuando se atreven a usar la razón y piensan por sí mismas, apelando a «convertirnos en una sociedad fundamentalmente ilustrada», consignó.

Para el exdirector del Instituto la lectura y la formación en matemáticas son el comienzo. A los niños no se les enseña que pueden construir so-

luciones empresariales, ni que deben aprender a manejar los recursos. Por eso tenemos que lograr que el sistema educativo aleccione en competencias lógicas, matemáticas y científicas, que las incluya en los currículos.

La carencia de recursos para la educación que argumenta el Gobierno nacional, aseguró Ramos, «se relaciona con lo que el doctor Eduardo Posada señalaba, esto es, siempre estamos esperando ser ricos y nunca encontramos el camino para materializar lo que la experiencia internacional y la investigación sociohistórica demuestran, a saber, las rutas para salir del subdesarrollo».

El procurador delegado convocó a los presentes a persistir y comprometerse con acciones ciudadanas, en

espacios de discusión, con el propósito de que «el Gobierno nacional no tome decisiones solo desde la tecnocracia porque, si bien es cierto existe el sistema de CTEI, se evidencia una escasa autocrítica del Gobierno, pareciera que únicamente es prioridad perfeccionar los mecanismos de medición y seguimiento, desde la clásica gerencia pública, para demostrar que se están haciendo bien las cosas, sin embargo los científicos e innovadores consideran que aún no existen las condiciones adecuadas».

tores del país y ciudadanos en general a favor de la CTEI, para revocar la ignorancia, no es justo seguir en la oscuridad, es un hecho simbólico».

Al terminar la intervención en el panel Ramos arguyó que «la investigación científica financiada por el Estado, en el mundo entero, evidencia el logro de grandes cambios no solo en la sociedad sino también en materia tecnológica y de innovación. El Gobierno debe sustituir la burbuja técnica en la que a veces se encierra por el diálogo permanente con la comunidad científica».



► La segunda Jornada de Reflexión 2017 realizada el 8 de junio en la Procuraduría General de la Nación, a la que asistieron 141 personas, tuvo como propósito conocer las condiciones que favorecen la producción y aplicación del conocimiento en el país. Los invitados que integraron cuatro paneles respondieron a las preguntas orientadoras de los moderadores, referentes a la situación y horizontes de la ciencia, la tecnología y la innovación en Colombia.

En consecuencia, explicó que «no es lo mismo brindar los servicios públicos como el agua, el alcantarillado o la luz que desarrollar proyectos de la CTEI, porque hay especificidades en la naturaleza de la producción científica en materia presupuestal, la evolución de estos proyectos y el seguimiento», no se pueden medir por el mismo rasero». Recalcó que el campo de la ciencia busca que los productos sean valiosos por solo indagar la verdad que «es el objeto de la ciencia, el del campo tecnológico es buscar soluciones, no está subordinado al otro pero depende, en muchas ocasiones, de los resultados del primero».

Agregó que «el manifiesto que se invita a firmar es un decálogo para movilizar sec-

En consecuencia, explicó que «no es lo mismo brindar los servicios públicos como el agua, el alcantarillado o la luz que desarrollar proyectos de la CTEI, porque hay especificidades en la naturaleza de la producción científica en materia presupuestal, la evolución de estos proyectos y el seguimiento», no se pueden medir por el mismo rasero». Recalcó que el campo de la ciencia busca que los productos sean valiosos por solo indagar la verdad que «es el objeto de la ciencia, el del campo tecnológico es buscar soluciones, no está subordinado al otro pero depende, en muchas ocasiones, de los resultados del primero».

El procurador delegado convocó a los presentes a persistir y comprometerse con acciones ciudadanas, en

En consecuencia, explicó que «no es lo mismo brindar los servicios públicos como el agua, el alcantarillado o la luz que desarrollar proyectos de la CTEI, porque hay especificidades en la naturaleza de la producción científica en materia presupuestal, la evolución de estos proyectos y el seguimiento», no se pueden medir por el mismo rasero». Recalcó que el campo de la ciencia busca que los productos sean valiosos por solo indagar la verdad que «es el objeto de la ciencia, el del campo tecnológico es buscar soluciones, no está subordinado al otro pero depende, en muchas ocasiones, de los resultados del primero».

Conclusiones del panel

1. El cultivo de la ciencia no da frutos en un día, a un científico le puede tomar toda una vida lograr resultados.
2. La dicotomía entre investigación básica y aplicada no existe, esta última depende del tiempo, se pasa de una a la otra con transparencia.
3. La inversión del sector privado en nuevos desarrollos tecnológicos requiere una industria fuerte que demande estos avances.
4. La apropiación del científico como valor público por parte de la población colombiana promoverá una mayor estima hacia lo que produce.
5. La toma de decisiones debe estar basada en el conocimiento. 

▶ Análisis

El dilema de la eutanasia en Colombia



CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ¹
ASESOR E INVESTIGADOR DIV. DE
INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

«A mí es al único al que la muerte lo deja plantado», le dijo el viernes entre burlas Ovidio González, de 79 años, a su hijo Julio César, el caricaturista pereirano que firma como «Matador». (Cuevas, *El Espectador*, 2015).

En torno a la eutanasia se mueven diversos puntos de vista, no todos bien informados, que contribuyen poderosamente a confundir a la opinión pública desviando el tema a circunstancias que poco, o nada, tienen que ver con ese fenómeno.

Haciendo abstracción de conceptos de corte religioso que sostienen que solo dios puede disponer de la vida por haber sido su creador, criterio que no admite aproximaciones de orden científico, es preciso indicar que los conceptos que aquí se expresan pretenden la aproximación al tema desde los órdenes jurídico y médico, cuyo único propósito es ayudar a dilucidar el fenómeno.

Diversas sociedades a lo largo de la historia han dispuesto de la vida de sus semejantes y lo han hecho de distintas

maneras. La eutanasia no es predicable de la imposición de la pena de muerte, ni puede confundirse con el homicidio; este fenómeno tiene origen en la voluntad de la persona que la va a sufrir (sujeto pasivo) para que tal medida se le aplique. Desde este punto de vista la eutanasia se distancia de la pena de muerte impuesta como resultado de un proceso judicial, pero a lo largo del desarrollo histórico de la humanidad este concepto se ha aplicado y entendido de diversas maneras.

Cuando hay un rechazo frontal a todo atentado contra la vida humana es necesario que quien decide morir y requiere para ese efecto asistencia de un tercero que le colabore en ese propósito,

este debe encontrarse protegido por el ordenamiento jurídico, en forma tal que su colaboración en el proceso de muerte de quien la ha solicitado quede exenta de ser entendida como un atentado contra la vida, y consecuentemente, este interviniente, tenga la seguridad de que no va ser procesado como agente de la realización de un homicidio.

El desprecio por la vida para efectos del tema que nos ocupa es necesario delimitarlo de otros actos, que bien pueden ser obra de las personas o decisiones estatales, cuyos efectos jurídicos pueden ser muy variados. La eutanasia en tiempos modernos tiene diverso significado del que pudo tener en sociedades pasa-



Hacia las 8:30 de la mañana, en la Clínica Oncólogos del Occidente, se practicó la primera eutanasia legal en Colombia a Ovidio González, padre del caricaturista Julio César González, conocido como Matador.

¹ Asesor y coordinador de investigaciones de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

das, limitándose a aquellos casos en que la persona con ciertas características de deterioro en su salud quiere terminar su existencia, sin consideración a otras circunstancias de orden personal, familiar e incluso social que ese deterioro causa. No obstante, tal concepto no siempre fue aceptado de esa manera.

I. La eutanasia en épocas pasadas

En Roma los gladiadores eran obligados a enfrentarse a muerte para diversión de los ciudadanos; a aquellos se atribuye, según Suetonio, la frase «*Ave Cesar, morituri te salutant*», que traduce «*Ave César, los que van a morir te saludan*» (*Diccionario Océano, s. f.*), símbolo de rendición y obediencia del condenado a su soberano.

En Esparta «Se examinaba con cuidado a los recién nacidos, y si las criaturas no eran normales se les abandonaba o despeñaba desde el monte Taigeto» (*Historia y biografía, 2014*).

consideradas inferiores, aquellas personas consideradas por el Führer «vidas sin valor», quienes tenían dificultades de salud y, en general, los no sanos, fueron muertos en el marco de la operación eutanasia.

Otros, los más desdichados, eran llevados a los laboratorios del Estado en los campos de concentración para hacer experimentos; los predilectos del doctor Mengele eran los gemelos, «uno podría servir como control mientras que el otro aguantaba los experimentos. Era bien sabido en el campo² que cuando un gemelo iba a la enfermería nunca regresaba (...) Los experimentos no terminaban con la muerte de los gemelos sino con la disección de los cadáveres para el análisis médico final que tenía que quedar documentada» (Camanarsa, 2009), y como fruto de estos experimentos se atribuye al ángel de la muerte haber hecho parir³ mellizos por igual a mujeres y vacas en la región Cándido Godoy.

y en algunos casos se les aplicaban medidas letales. El dilema de la vida tiene dos puntos extremos entre los cuales se desarrolla, el nacimiento y la muerte, frente a estos dos puntos se han dado numerosos debates y asumido posiciones extremas respecto a quién debe nacer, y en qué casos la vida debe terminar por medios distintos a los naturales, y durante el desarrollo de la existencia humana juega en el debate frente a la vida la forma de preservarla, cuándo disponer de ella y el significado de la muerte.

II. El debate sobre la eutanasia

El término eutanasia, se afirma, proviene de los vocablos griegos *eu* que significa dulce y *thanasía* que significa muerte, es decir, 'muerte dulce' (Real Academia Española, 2014). De manera que eutanasia no es otra cosa que morir bien, es decir, bien morir; lo que puede traducirse como morir sin dolor, morir sin sufrimiento, a gusto o morir dignamente.

La eutanasia, según el significado que se ha dado a partir del pensamiento de Francis Bacon, significa morir sin sufrimiento, evitar dolores cuando estos son superiores a los beneficios que recibe el paciente en estado terminal y esa condición liga inevitablemente el tratamiento de este tema a la ciencia médica. Por tal razón, a la eutanasia paulatinamente se la ha separado de concepciones religiosas para ser considerada a partir de los aspectos científicos, donde se da una especie de balance entre costo beneficio entendido en sentido amplio, donde se determine qué tanto beneficio puede traer al paciente el tratamiento médico frente al costo de mantenerlo vivo cuando su estado de salud es irreversible, de manera que en este punto de vista juega necesariamente no solo la voluntad del paciente, sino también la de su familia.

Si bien la regulación jurídica en este aspecto es importante, pues legitima la forma de protección de la vida como bien jurídico, a partir de su regulación surgen debates éticos, sociales y políticos respecto a las condiciones en que puede prescindirse de la vida humana, debates que por lo dicho no deben extenderse a la pena de muerte impuesta, ni a viola-



► «En Roma los gladiadores eran obligados a enfrentarse a muerte para diversión de los ciudadanos; a aquellos se atribuye, según Suetonio, la frase «*Ave Cesar, morituri te salutant*», que traduce «*Ave César, los que van a morir te saludan*» (*Diccionario Océano, s. f.*), símbolo de rendición y obediencia del condenado a su soberano.»

La razón de ser del espartano era la guerra, en esa forma vivía para servir a su patria, quien no tuviera las condiciones necesarias para ese fin, pero muy especialmente los enfermos, lisiados y otros disminuidos, no eran dignos de vivir; en otras formaciones sociales como la Alemania de los tiempos en que gobernó el partido nacional socialista, razas enteras fueron

En general puede decirse que en las sociedades antiguas aquellas personas que nacían con deficiencias en su salud, al igual que los enfermos, ancianos y otros que por diversas razones no podían servir al Estado, no eran bien vistos

2 Se refiere al campo de concentración de Auschwitz.
3 Eugenesia.



► «El término eutanasia, se afirma, proviene de los vocablos griegos eu que significa lo bien y thánatos que significa muerte. De manera que eutanasia no es otra cosa que morir bien, es decir, bien morir; lo que puede traducirse como morir sin dolor, morir sin sufrimiento, a gusto o morir dignamente». En la imagen *La muerte de Sócrates* (1787).

ciones al derecho a la vida que pueden generar diversas modalidades delictuales, pues el tratamiento punitivo resulta ajeno a la eutanasia en los tiempos actuales, aunque históricamente no siempre haya sido de esa manera.

El término eutanasia tampoco puede extenderse a temas tales como la falta de atención médica por limitación de recursos, la disposición de la vida humana por grupos de limpieza social, o por otras condiciones como falta de fuentes de empleo, existencia de grupos deprimidos y otros factores similares, que tradicionalmente se traen a debate al hablar de eutanasia y que realmente lejos de contribuir a su entendimiento ponen de manifiesto que quienes se refieren a ella no siempre están bien informados.

Así delimitado el concepto, la eutanasia alude al análisis de los factores que rodean al sujeto pasivo en un momento dado de su vida, donde su grave condición de salud, siendo irreversible, esto es, no esperándose razonablemente que pueda mejorar, de acuerdo al

avance médico científico, la persona sufre de graves padecimientos que se tornan insoportables, y a causa de ello el paciente o su familia piden que no se alargue su vida para evitar que se prolonguen esos sufrimientos, por lo que la eutanasia se produce a consecuencia de una decisión enteramente voluntaria del sujeto pasivo, circunstancia que la aleja de los casos de agresión al derecho a la vida.

A causa de la limitación en la salud del paciente, algunos conceptos afloran, que es preciso tener en cuenta para determinar si se está frente a un caso de eutanasia. Así, cobran importancia los términos enfermo terminal, que se predica de quien padece de enfermedad mortal que se producirá en el corto plazo, pues el tratamiento médico no resulta eficaz para impedir ese resultado; y cuidado paliativo, que es toda la atención que se brinda al enfermo terminal para contrarrestar sus sufrimientos, pero que no resulta idóneo para la recuperación de su salud, o como dice el artículo cuarto de la Ley 1433 de 2014:

Son los cuidados apropiados para el paciente con una enfermedad terminal, crónica, degenerativa e irreversible donde el control del dolor y otros síntomas, requieren, además del apoyo médico, social y espiritual, de apoyo psicológico y familiar, durante la enfermedad y el duelo. El objetivo de los cuidados paliativos es lograr la mejor calidad de vida posible para el paciente y su familia. La medicina paliativa afirma la vida y considera el morir como un proceso normal.

Parágrafo. El médico usará los métodos y medicamentos a su disposición o alcance, mientras subsista la esperanza de aliviar o curar la enfermedad. Cuando exista diagnóstico de muerte cerebral, no es su obligación mantener el funcionamiento de otros órganos o aparatos por medios artificiales, siempre y cuando el paciente no sea apto para donar órganos.

El otro término que debemos tener presente es el suicidio, definido como el acto por el cual una persona se causa su propia muerte.

III. Generalidades acerca de la eutanasia

En nuestro medio el derecho a la vida es inviolable, y para asegurar esa inviolabilidad se prohíbe la pena de muerte (Constitución Política de Colombia, 2014, Art. 11) que es su antítesis.

Los atentados contra la vida se sancionan no solo en el Art. 103 del Código Penal (C. P.), Ley 599 de 2000, sino en otras disposiciones de orden legal que complementan la protección a este derecho, tanto en forma individual como colectiva, por tratarse del bien más preciado del ser humano y tal vez del mayor valor que este pueda tener, como es la vida en condiciones de dignidad.

Si bien este valor está protegido jurídicamente, no siempre sus atentados se sancionan con igual punición; en algunos casos existen atenuantes, donde dadas ciertas circunstancias se penalizan con menor rigor que la sanción establecida en el tipo básico. Tales son los casos del homicidio por piedad (Art. 106, C. P.) y la inducción o ayuda al suicidio (Art. 107, C. P.), donde los móviles que animan al sujeto activo del punible se consideran altruistas, teniendo en cuenta que se busca liberar a quien padece graves e incurables sufrimientos, de esos actos tortuosos, fruto de lesión o enfermedad grave e incurable.

De otra parte, el suicidio no es delito y no podría serlo, pues quien se suicida alcanza la calidad de muerto y sabido es que la muerte es causa de extinción de la acción penal, pero ¿qué pasa si el suicida no alcanza su cometido y entonces el asunto queda en grado de tentativa? El suicidio en grado de tentativa no es punible, lo que puede considerarse desde el punto de vista de los derechos fundamentales como un acto de autonomía de la voluntad el disponer de la propia vida, pero al lado del suicidio aparecen las conductas ya reseñadas, donde un tercero auxilia al suicida en su propósito, quien en una de las hipótesis causa la muerte del que está sufriendo, para que cesen sus padecimientos, y en el segundo, este presta una ayuda eficaz para que el enfermo grave concluya o ponga fin a su existencia con la misma finalidad.

Como no hay duda de que el suicidio no es penalizado por la ley colombiana, cobra importancia el hecho de que el suicidio no sea penalizado, pero el homicidio por piedad y la inducción o ayuda eficaz al mismo sí lo sean, a veces de los artículos 106 y 107 del C. P. constituyendo conductas delictuales autónomas.

Por homicidio ha de entenderse la conducta consistente en dar muerte a otro según texto del artículo 103 del C. P., lo que significa que la supresión de la vida de un ser humano ha de ser realizada por otro utilizando métodos idóneos para ello, descartando, en esa forma, que constituyan homicidio aquellos hechos en donde no intervenga la acción del hombre en forma directa o indirecta para suprimir la vida de la víctima, como sería el caso de la muerte producida a causa del ataque de un animal fiero.

Por eutanasia se entiende la abreviación del periodo de vida de un ser humano en forma consciente, cuando hay ciertas circunstancias según las cuales la muerte le resulta más digna que la prolongación de la vida, de manera que el homicidio y la eutanasia comparten algunos elementos, entre los cuales puede contarse la acción de un ser humano y el resultado final consistente en la supresión de la vida de una persona.

Pero al paso que la eutanasia vista por sus elementos objetivos coincide con los elementos objetivos del homicidio, las dos figuras jurídicas difieren por sus elementos subjetivos y en concreto por la finalidad que se propone el agente en cada caso y la voluntad perseguida por el sujeto pasivo de la acción, pues mientras en el homicidio la finalidad perseguida es egoísta, por el contrario en la eutanasia tal móvil es altruista, pues el único resul-



► «En los supuestos de homicidio por piedad y de ayuda al suicidio, el móvil que lleva a aquel que causa la muerte al gravemente enfermo o presta colaboración eficaz para que este se quite la vida, debe ser únicamente el de aliviar o hacer que cese su padecimiento, puesto que si el móvil es otro, como por ejemplo aprovecharse de la circunstancia de indefensión del enfermo para vengarse, causándole la muerte, tal fenómeno no puede catalogarse como homicidio piadoso ni como eutanasia y, por el contrario, será un homicidio cometido en circunstancias de agravación punitiva».

tado que se persigue con la eutanasia es liberar al enfermo de sus padecimientos, cuando no hay otra forma de lograrlo, siempre a solicitud suya y excepcionalmente de sus allegados.

En efecto, si bien la eutanasia se podría entender como una excepción a la protección constitucional de la vida humana, su análisis debe hacerse no como una excepción a la conducta homicida (sujeto activo), sino desde el ámbito de los derechos humanos enfocada desde la autonomía de su titular (sujeto pasivo), para disponer del derecho respectivo, aspecto que sustrae su análisis de la perspectiva penal para insertarlo en el marco jurídico natural de los derechos fundamentales, y la facultad del enfermo para disponer de ellos, quien pide apoyo para alcanzar el estado civil de muerto, razón por la cual, circunscribir su estudio a los postulados dogmáticos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad no es el camino más adecuado para hacer el análisis integral de la eutanasia.

Ahora bien, en el marco de los derechos fundamentales se cuestiona si con los anteriores preceptos se puede hablar de un tal derecho a la muerte, es decir, si existe el derecho a tener una muerte asistida o causada, aspecto conocido en otros ámbitos como «el derecho a la muerte digna», cuando se dan ciertas condiciones o parámetros. La respuesta a si existe ese derecho constituiría la razón de la excepción a la protección de la vida humana, es decir, si sucedidas las condiciones precisas ya anotadas es lícito suprimir la vida a una persona, pero entonces si ese es un derecho, el ejercicio de un tal derecho como ese causa numerosos interrogantes, porque de existir, ¿cualquier persona podría ejercerlo?, y ¿cuál sería el parámetro para indicar que las condiciones están dadas para que ese derecho se ejerza?

Si se acepta que el derecho a la muerte existe y está radicado en cabeza del enfermo, la conclusión inmediata sería que solo él podría ejercerlo.

Las disposiciones del Código Penal ya citadas tipifican algunas condiciones bajo las cuales es posible que se produzca la muerte a un ser humano, donde se ha advertido que la protección del bien jurídico tutelado penalmente es la vida,



► «La ortotanasia consiste en una actitud pasiva. Al paciente se le deja morir, se evita suministrarle los elementos que le permiten conservarse vivo y a ello se llega con el fin de no prolongar inútilmente la vida de quien ha perdido el ánimo de vivir (...)».

pero bajo menor sanción que la ofrecida por el tipo básico. Esas disposiciones sancionan la muerte causada en persona que padece graves e incurables sufrimientos o la ayuda de agentes extraños para que esta se la cause, con la finalidad de liberarlo de sus padecimientos, y se discute si tal hábito de vida es merecedor de menor protección respecto de quien no está en esas circunstancias, y tal vez a ello se deba la menor punibilidad, pero no. Es claro que la menor sanción no obedece a esa circunstancia, sino a los móviles del agente, que no son otros que una condición subjetiva que lo lleva movido por un sentimiento de compasión a impedir que el gravemente enfermo continúe sufriendo, y entonces es inaceptable argumentar que la vida del enfermo grave e incurable merezca menor protección que la de quien no se encuentra en esa circunstancia.

Pero una cosa es que la muerte producida en las condiciones ya enunciadas tenga un atenuante punitivo, y otra que dicha muerte causada por agentes externos a esa persona no sea delito, porque de acuerdo con la descripción del Art. 103 del C. P., en principio, tal conducta sería típica de homicidio, y la deducción de punibilidad bajo esas circunstancias estaría sujeta a las reglas establecidas en el mismo estatuto para deducir la responsabilidad en particular en un caso específico y la tasación de la pena que de ello se deduzca.

En los supuestos de homicidio por piedad y de ayuda al suicidio, el móvil que lleva a aquel que causa la muerte al gravemente enfermo o presta colaboración eficaz para que este se quite la vida, debe ser únicamente el de aliviar o hacer que cese su padecimiento, puesto que si el móvil es otro, como por ejemplo aprovecharse de la circunstancia de indefensión del enfermo para vengarse, causándole la muerte, tal fenómeno no puede catalogarse como homicidio piadoso ni como eutanasia y, por el contrario, será un homicidio cometido en circunstancias de agravación punitiva.

En consecuencia, lo que justifica la menor punición en los supuestos de los artículos 106 y 107 del C. P. es el contenido subjetivo de la conducta delictual, porque teniendo en cuenta únicamente las condiciones objetivas se pueden equiparar las conductas consistentes en dar muerte a una persona por motivos fútiles y la causada para liberarlo del dolor, pues quien pretenda hacer tal comparación solo tiene en cuenta el resultado de la acción, con desprecio de los elementos subjetivos en su integridad.

La apreciación de los elementos subjetivos del delito de homicidio permiten ir delimitando el tema de la diferencia de punibilidad, ya que no puede considerarse homicidio piadoso el que tiene como sujeto pasivo a persona que, aunque se encuentre enferma, su padecimiento no reviste los calificativos de grave e incur-

ble, con graves padecimientos, o lesionado, aun cuando su salud muestre otras condiciones de deterioro.

Bajo las anteriores premisas debemos preguntarnos si tiene derecho un ser humano a exigir del Estado la aplicación de la eutanasia, y de ser así ¿quién está obligado a cumplir esa prestación jurídica?

IV. Conceptos asociados a la eutanasia

La eutanasia no es otra cosa que el acto deliberado de supresión de la vida de un paciente a petición o por voluntad suya. De esta definición surgen algunos de sus elementos. En principio, y como ya se dijo, por sus elementos objetivos la eutanasia es un hecho típico de homicidio, causado en persona que padece enfermedad catastrófica, donde el tratamiento médico resulta inútil para la curación del enfermo, pero bajo esta última circunstancia es claro que la ciencia médica está involucrada al menos en la calificación de la enfermedad, pues por tratarse de aspectos científicos es al médico al que corresponde determinar cuándo la enfermedad reviste las condiciones de grave e incurable, y cuándo el avance científico no puede curar o paliar el sufrimiento del paciente.

La eutanasia, como se indicó párrafos atrás, conduce a la idea de muerte sin sufrimiento físico provocada voluntariamente, con la finalidad de evitar que el paciente continúe soportando dolores inútiles, por lo que un buen término para expresar la finalidad de la eutanasia consiste en muerte digna o muerte en condiciones de dignidad.

Las condiciones de dignidad de la vida individual corresponde calificarlas al paciente, quien es el único que puede determinar cuándo los padecimientos que sufre sobrepasan la barrera que puede calificarse como de vida digna, para pasar al campo de la indignidad o condiciones de vida indignas; solo a él compete decidir si las condiciones actuales al tiempo de tomar la decisión le causan un agravio tan severo, que la vida en las condiciones por las que está pasando han dejado de ser dignas y, por el contrario, calificarse de indignas por haberse constituido en un lastre imposible de soportar.

En cuanto el tratamiento médico paliativo o curativo resulta inútil, se comprende en el ámbito médico que la eutanasia consistiría en el único tratamiento médico eficaz para liberarle de los padecimientos, y consiste en acelerar la muerte de la persona gravemente enferma e incurable y a ello podría llegarse por vía activa o pasiva, en el primer caso habrá necesidad de suministrar al paciente algún elemento o sustancia que cause el efecto perseguido, y el segundo es una abstención donde el paciente no recibe los elementos o sustancias que preservan su vida, como sería el caso de dejar de suministrar el alimento.

Entonces, y sin detenernos en las múltiples clasificaciones que pueden darse, de

mentos suficientes para que él mismo se quite la vida, etc.

Por eso al hablar de eutanasia es necesario tener en cuenta algunos conceptos asociados a ella, que se consideran tratamientos eutanásicos, dada la multiplicidad de eventos que pueden suceder y que conllevan formas de actuar de quienes se encuentran a cargo del enfermo (Corte Constitucional, Sentencias C-239 de 1997 y T-970 de 2014):

- En el suicidio asistido se proporciona al paciente en forma consciente los medios y/o procedimientos para que este se quite la vida. En este caso es el paciente el que voluntariamente termina con su vida, pero la asistencia del



► «(...) la presencia de un paciente con enfermedad catastrófica prolongada afecta gravemente la economía familiar, dados los altos costos del tratamiento y la alteración de la actividad familiar que conlleva estar asistiendo diariamente por largo tiempo a una persona en estado de salud crítico. Estos factores pueden no consultar realmente la necesidad de aplicar la supresión de la vida de un ser humano con la finalidad que se propone la eutanasia, puesto que no responderían a la necesidad real de aliviar los intensos padecimientos de la persona enferma y, por tanto, pueden buscar resolver entre los costos y sacrificios que conllevan para la familia una corta prolongación de la vida del enfermo y los beneficios que tal actitud reporten al paciente».

acuerdo a las situaciones fácticas que pueden suceder de los aspectos que se acaban de mencionar, se considera que la eutanasia activa involucra procedimientos que llevan a la actuación positiva de quien causa el resultado, y la segunda, denominada pasiva, no sería más que la suspensión de los procedimientos médicos que mantienen con vida artificial al enfermo para que la vida se extinga en forma natural.

Puede suceder que la muerte no sea ocasionada por un tercero, sino que este ponga a disposición del enfermo los ele-

tercero radica en asesorarle sobre las sustancias a ingerir, su cantidad, la forma como ha de usarlas, etc.

- El término cacetanisia indica que en la eutanasia no hay consentimiento del enfermo, como ocurre cuando por orden de sus familiares la persona en estado vegetativo es desconectada del respirador artificial que le mantiene viva.
- La ortotanasia consiste en una actitud pasiva. Al paciente se le deja morir, se evita suministrarle los elementos que le permiten conservarse vivo y a ello se

llega con el fin de no prolongar inútilmente la vida de quien ha perdido el ánimo de vivir, por tanto se trata de permitir una muerte digna, absteniéndose de prolongarla, cuando la permanencia del paciente resulta hacerse en condiciones calamitosas.

- La distanasia consiste en la prolongación de la vida por medios artificiales a toda costa, más allá de lo normal, acto con el cual se causa al paciente un sufrimiento inhumano, que por ese mismo hecho es innecesario, en tal forma que no se consulta la voluntad del paciente.
- La adistanasia consiste en la cesación de la prolongación artificial de la vida del enfermo, cuya vida termina como consecuencia del proceso patológico sufrido.

Debe indicarse, además, que el suicidio es causarse su propia muerte, en tanto el homicidio es causar la muerte de otro, ambas circunstancias utilizando violencia o métodos externos, pues si la muerte es producida en circunstancias naturales, es decir, sin la mediación de agentes extraños, tal fenómeno es irrelevante para efectos jurídico penales, por ausencia de acción. Por eso algunos han considerado que la verdadera eutanasia es la activa. Igualmente, desde el punto de vista del consentimiento se acepta que la eutanasia puede ser causada con el consentimiento del paciente o el de sus familiares.

Por las condiciones fácticas anotadas, aquel que es sometido a la eutanasia, más que estar vivo, se encuentra en estado agónico, está moribundo y la intervención médica le prolonga la muerte o el proceso agónico. Así, en la eutanasia no se puede hablar de abreviar la vida, sino de apurar el proceso de muerte, en el entendido que para acceder a ella se tiene como condición que la persona se encuentre padeciendo de grave e incurable enfermedad, que le está causando dolores insostenibles, sin posibilidad de recuperación de la salud y, entonces, no se puede decir que la persona está viva, sino en proceso de muerte prolongada por el tratamiento médico, razón por la cual no se espera de ella larga vida, sino un corto período viviendo en condiciones inhumanas.

En una perspectiva más amplia, la eutanasia se la puede analizar siguiendo

los puntos de vista del paciente, los de la medicina y los de la sociedad.

V. El papel de los involucrados

En cuanto al paciente se refiere, debemos preguntarnos ¿en qué casos es aceptable la aplicación de la eutanasia? Por sus condiciones fácticas los casos son diferentes y pocas veces pueden darse soluciones iguales, porque con frecuencia el paciente que dice no querer vivir lo que quiere es llamar la atención de sus semejantes sobre algún aspecto, donde debe mejorarse algún factor que puede estarlo afectando emocionalmente, de manera que no siempre quien expresa su deseo de no querer vivir realmente quiere morir.

De otro lado, cabe el interrogante sobre ¿qué salida dar a pacientes con diferentes padecimientos?, como el de quien habiendo pasado largos años en una silla de ruedas manifiesta no querer vivir, quien afligido por una larga y penosa enfermedad hace similar manifestación, *etc.* En la aplicación de procedimientos eutanasicos la voluntad del paciente resulta determinante, especialmente cuando se hace testamento vital, que no es otra cosa que la manifestación de la persona cuando se encuentra en condiciones de salud buenas, de hacer disposición de lo que debe hacerse en caso de que sobrevengan las condiciones de salud y padecimiento que se han referido. Para que se pueda tener en cuenta el testamento vital se requieren algunas condiciones; es necesario que la persona sea mayor de edad, que sea capaz, es decir, que tenga capacidad jurídica para expresar su voluntad, que lo haga libre de presiones y que el testamento no tenga una vigencia superior a cinco años.

Pero si se tiene en cuenta la condición familiar, el asunto puede ser más crítico, puesto que, además de factores emocionales, la presencia de un paciente con enfermedad catastrófica prolongada afecta gravemente la economía familiar, dados los altos costos del tratamiento y la alteración de la actividad familiar que conlleva estar asistiendo diariamente por largo tiempo a una persona en estado de salud crítico. Estos factores pueden no consultar realmente la necesidad de aplicar la supresión de la

vida de un ser humano con la finalidad que se propone la eutanasia, puesto que no responderían a la necesidad real de aliviar los intensos padecimientos de la persona enferma y, por tanto, pueden buscar resolver entre los costos y sacrificios que conllevan para la familia una corta prolongación de la vida del enfermo y los beneficios que tal actitud reporten al paciente.

En relación con el punto de vista médico, el profesional de la medicina es el competente para el cuidado de la salud, nunca de su destrucción, pero en caso de que se vea la necesidad de que la eutanasia sea la forma adecuada para el cese del sufrimiento humano en condiciones de dignidad, el mencionado profesional también es el llamado a guiar el proceso de muerte sin dolor, con el avance científico, difícilmente hoy puede decirse que no se pueden suministrar paliativos para amainar los dolores del cuerpo humano, y entonces el profesional de las ciencias médicas, bajo estos parámetros, se encuentra en un dilema de orden ético cuando se ve enfrentado a la posibilidad de suprimir la vida directamente, guiar el proceso de suicidio o abstenerse de suministrar los procedimientos y elementos necesarios para su prolongación, pero en todo caso, será el único capaz de llevar a cabo científicamente esos procedimientos.

La intervención de la sociedad en estos temas resulta traumática, por estar desinformados en la mayoría de los casos, usualmente también están influenciados por creencias religiosas, éticas y otros conceptos, que antes que colaborar en la solución del asunto pueden contribuir a su desviación analítica, sin consultar el bienestar del paciente.

Como se ha enfatizado, partiendo de la prohibición constitucional de todo atentado contra la vida, legislar sobre eutanasia resulta asunto complejo, la reglamentación legal de este tema es difícil puesto que sobre la gran variedad de casos fácticamente posibles, las reglas de comportamiento trazadas pueden resultar desafortunadas.

Cuando se habla de eutanasia es usual entenderse por tal la modalidad activa, consistente en la supresión de la vida causada positiva y conscientemente en el paciente



► «En Colombia el debate sobre eutanasia no es reciente, como tampoco lo es la posibilidad de regulación del tema, que siempre se ha enfocado al homicidio piadoso, debate que puede remontarse a la vigencia del Código Penal de 1936, es decir, desde hace cerca de 80 años se hablaba de las mismas figuras jurídicas sobre las cuales ahora se debate, como son la modalidad de homicidio antes citada y la ayuda eficaz al suicidio».

a petición suya, reduciendo de esa manera el ámbito de aplicación, pues en esa forma se excluyen la eutanasia pasiva y la ayuda al suicidio, donde para efectos jurídicos cobra gran importancia la manifestación consciente del paciente (Roxin, 2007), pero se presta a grandes debates cuando este no puede hacer esta manifestación o cuando esta proviene de sus familiares.

VI. La eutanasia en el mundo

A Holanda se ha tenido como el primer país en haber reglamentado la práctica de la eutanasia mediante Ley del 12 de abril de 2001; pero es de advertir que antes de su reglamentación legal fue necesario transitar un largo camino, donde jugó un importante papel la jurisprudencia que había establecido ciertas reglas que sirvieron luego de fundamento para la expedición de la referida ley. En ese país se establecieron como requisitos para su práctica los siguientes (vLex España, 2015):

1. La petición de la eutanasia debe venir únicamente del paciente y ser enteramente libre y voluntaria;
2. dicha petición debe ser estable, bien considerada y persistente;
3. el paciente debe experimentar sufrimientos intolerables sin perspectivas de mejora;

4. la eutanasia debe ser el último recurso, y
5. el médico debe consultar con un colega independiente con experiencia en este campo.

Una vez aprobada en Holanda la eutanasia, otros países han seguido la misma senda con procedimientos parecidos en su adopción como son los casos de Bélgica y los Estados de Oregón y La Florida en Estados Unidos; hoy es práctica corriente, y no se han causado traumas al seno de esas sociedades, entendiéndose que la aceptación de esta es mayor en los países desarrollados, especialmente en los llamados países bajos, que han emitido leyes reglamentando su práctica y donde existe numerosa cantidad de personas de la tercera edad abandonadas por sus familias, y otras circunstancias de soledad y desamparo que en los del tercer mundo, donde este fenómeno es menor.

Otros países como Venezuela y Bolivia han intentado reformar su legislación penal o aprobar proyectos de ley que autoricen la eutanasia, pero muchos de ellos no han llegado a convertirse en ley, al no haber superado el trámite legislativo.

VII. La eutanasia en Colombia

Antes se indicaron las disposiciones jurídicas de orden interno, dirigidas a la protec-

ción de la vida humana, y no puede afirmarse que la interpretación de la norma constitucional haga excepciones en torno a esa protección; en principio, bajo ninguna circunstancia puede pensarse que la protección de la vida consagrada en esas disposiciones pueda disminuirse o eliminarse, pero cuando se habla de la vida, en condiciones de dignidad, esta interpretación puede tomar otros matices.

Bajo ninguna circunstancia tal protección disminuye, sin perjuicio que el ser humano, al cual sirve el ordenamiento jurídico, con su capacidad de raciocinio efectivamente puede tomar decisiones para compaginar el derecho a la vida con las condiciones de dignidad en que esta puede darse, y por tanto, cuando ese bien jurídico no puede ser desarrollado en términos de dignidad, su ejercicio por parte del ser humano le permite tomar decisiones sobre la vida, cuya consecuencia incluso puede llevarlo a disponer de ella.

En Colombia el debate sobre eutanasia no es reciente, como tampoco lo es la posibilidad de regulación del tema, que siempre se ha enfocado al homicidio piadoso, debate que puede remontarse a la vigencia del Código Penal de 1936, es decir, desde hace cerca de 80 años se hablaba de las mismas figuras jurídicas sobre las cuales ahora se debate, como son la modalidad de homicidio antes citada y la ayuda eficaz al suicidio.

En aquel estatuto estaban previstas las posibilidades de rebaja de pena y del perdón judicial, dependiendo de las circunstancias en que se hubiera llevado a cabo el homicidio piadoso o la colaboración eficaz para que este se produjera. Reiterando que la eutanasia es la muerte provocada en forma consciente a una persona para liberarla de graves padecimientos de salud, incurables, que a consecuencia de ellos los sufrimientos son intensos e insoportables y que la muerte del paciente debe ser causada por un profesional de la salud; sin que estos requisitos se encuentren satisfechos no se podrá hablar de eutanasia, como conducta inane para el derecho penal, y a lo sumo podría estarse hablado de un homicidio atenuado, que no se puede identificar con la eutanasia, error en que han caído numerosas publicaciones en nues-

tro medio y como lo sostienen diversos sectores sociales al hablar del tema, ya que tanto la inducción al suicidio como el causar la muerte para poner fin a los graves padecimientos, sin otras circunstancias, son conductas punibles, y por tanto, quien incurra en ellas deberá ser procesado y, si es el caso, castigado con una pena (Arts. 106 y 107 del C. P. y Sentencia C-239 de 1997).

Entonces identificar las conductas de homicidio por piedad, o inducción al suicidio con la eutanasia, resulta errado, pues en tanto las mencionadas conductas son punibles, la eutanasia no lo es, y si bien hay identificación en algunos de sus elementos, también hay otros cuya presencia hace la diferencia.

Sobre este particular la Sentencia hito C-239 de 1997 con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, trazó las pautas que dieron paso a la aplicación de la eutanasia en Colombia, sentencia que fue enfática en declarar, ceñida a la Constitución, las conductas de homicidio por piedad y la ayuda al suicidio, pero a la vez, desarrolló algunos principios constitucionales complementarios al derecho a la vida y, con ello, avanzó en la tesis según la cual, en esencia, tales conductas analizadas en perspectiva penal son punibles, al paso que deja de presente que la vida humana solo cobra su significado pleno cuando se realiza en condiciones de dignidad, principio que orienta los derechos fundamentales, que alcanzan su pleno contenido cuando se orientan a garantizar la dignidad humana.

En esas condiciones el Estado no puede exigir al moribundo la conservación de su vida a toda costa y, por el contrario, el ciudadano puede disponer de ella. No es que el Estado ni el particular que presta su colaboración al gravemente enfermo hagan disposición de la vida ajena, es aquel en quien concurren las características especialísimas quien decide no seguir viviendo, y por ello, resulta desafortunado enrostrar al Estado la no protección de esa vida, puesto que este carece de la potestad de imponer al ciudadano que soporte condiciones de vida indignas como los dolores y sufrimientos que son superiores a su resistencia física, que lo llevan a decidir que no quiere conservar la vida o lo que le queda



Recuperado de [2016, 8 de febrero] https://commons.wikimedia.org/wiki/File:CarlosGaviria.JPG

► «(...) la Sentencia hito C-239 de 1997 con ponencia del magistrado Carlos Gaviria Díaz, trazó las pautas que dieron paso a la aplicación de la eutanasia en Colombia, sentencia que fue enfática en declarar, ceñida a la Constitución, las conductas de homicidio por piedad y la ayuda al suicidio, pero a la vez, desarrolló algunos principios constitucionales complementarios al derecho a la vida y, con ello, avanzó en la tesis según la cual, en esencia, tales conductas analizadas en perspectiva penal son punibles, al paso que deja de presente que la vida humana solo cobra su significado pleno cuando se realiza en condiciones de dignidad, principio que orienta los derechos fundamentales, que alcanzan su pleno contenido cuando se orientan a garantizar la dignidad humana».

de ella, precisamente porque en esas condiciones para él no es digna, al vivir presa del dolor, la angustia y el sufrimiento que le restan toda posibilidad de su disfrute, y en esas condiciones, la vida con dignidad se torna imposible, al paso que cobra valor el derecho al libre desarrollo de la personalidad, garantizado constitucionalmente, que faculta al ciudadano para disponer hasta dónde le es posible sufrir o soportar los dolores que le son insoportables.

Para comprender este postulado previamente es preciso comprender que estamos en un Estado pluralista, donde ninguna posición ideológica puede ser impuesta a los ciudadanos y, por tanto, cualquiera sea la posición que asuma el enfermo frente al tratamiento de su enfermedad y la forma de paliar los sufrimientos producto de ella solo a él competen, recordando además que cuando se habla de la vida en condiciones de dignidad se habla de un derecho y no de un deber, pues la vida entendida como un deber del ser humano de conservarla, hace nugatorio por entero el concepto pluralista de nuestro Estado social de derecho.

Acepta la sentencia en mención que el derecho a la vida al igual que los demás derechos fundamentales es relativo, que cobra mayor sentido unido a los valores de dignidad y libre desarrollo de la personalidad, uno y otros deben ser compatibles; pues por encima de la vida estaría la propia voluntad del enfermo. El deber de cuidado de la vida humana que tiene el Estado debe ceder al derecho que tiene el ciudadano a exigir su dignidad, y en esas condiciones no se está frente a un homicidio perpetrado por el tercero que ayuda a morir al paciente, sino frente a una persona que cumple la voluntad del enfermo de poner fin a sus días, en ejercicio de su dignidad y libre desarrollo de la personalidad, a los cuales no se puede oponer el Estado.

VIII. Responsabilidad penal en la práctica de la eutanasia

El error de identificar la eutanasia como homicidio por piedad, distante de los contenidos jurídicos pero complementado con puntos de vista sociales que desconocen la estructura del delito, identifican esas dos figuras por sus elementos objetivos para concluir que se trata de un homicidio, cuando, para que tal ilícito se configure, es necesario que se agote satisfactoriamente también el análisis en sede de culpabilidad, es decir, la situación personal y anímica que mueve al hombre a realizar esa acción.

En relación con la conducta constitutiva de homicidio por piedad, recordó la sentencia anotada que en occidente la responsabilidad penal es subjetiva, denominada también culpabilidad, donde se ha impuesto el derecho penal de acto, que impide que al hombre se le juzgue por ser hombre, y solo es posible tal juzgamiento por sus actos exigiéndosele responsabilidad en ellos.

El derecho penal de acto parte del postulado que la persona es libre al tomar decisiones frente a determinada circunstancia, de forma tal que solo deriva responsabilidad penal al actuante que conoce el delito y quiere su realización, estando en posibilidad exigible socialmente de abstenerse de realizar la conducta específica

constitutiva de delito, o siéndole exigible un comportamiento diverso al realizado. De esa manera, y solo de esa, puede decirse que el delito es obra del hombre y solo es su obra, por poderle ser imputable, esto es, atribuible como obra suya (Yacobs, 1997), de su autoría y, por tanto, también de su responsabilidad.

Por el contrario, el desconocimiento de este postulado como elemento estructurante del delito lleva a la atribución de responsabilidad objetiva, que en términos sencillos no es más que atribuir a una persona la responsabilidad penal de un delito que habiendo sido ejecutado por él, fue realizado sin su voluntad, esto es, por el simple hecho de haber ejecutado el acto generador del resultado prohibido, como cuando una persona bajo amenaza insuperable de muerte realiza el acto punible que se le exige para poder salvar su vida.

El hecho generador de responsabilidad penal en términos de responsabilidad objetiva no tiene en cuenta la voluntad del sujeto, convirtiéndose en un proceso ciego, y bajo esta perspectiva, la atribución de responsabilidad está prohibida, porque con esas premisas al hombre no puede imputársele como obra suya el resultado de sus actos y, por tanto, tampoco podrían tenerse los mismos como fundamentos de la pena.

La Sentencia C-239 de 1997 no se detuvo en estos aspectos, sino que continúa avanzando en los elementos subjetivos del tipo que afirma, como en efecto lo hace la doctrina, que algunos los sitúan en la tipicidad y otros en la culpabilidad, pero cualquiera sea su posición en la estructura del delito son de suma importancia en el momento de catalogar como punible el acto humano, allí donde la norma incorpora ese tipo de elementos.

De estos elementos, que aparecen en los delitos dolosos y que, desde luego, son diferentes del dolo se ha dicho que son «tipos asimétricos que tienen elementos o requerimientos subjetivos que exceden del dolo. Si dolo es el querer del resultado típico, serán estos elementos subjetivos los que se requieran en los tipos y que difieren del mero querer la realización del tipo objetivo» (Hassel, s. f.).

Conforme a las dos clases de elementos subjetivos que hemos aludido, en que unos se caracterizan por ser portadores de una intención que va más allá de obtener el resultado típico, y en que otros se caracterizan por una particular disposición del ánimo del autor, consideramos que hay tipos que contienen elementos subjetivos distintos del dolo, que pueden considerarse de **tendencia interna sobrante** o **trascendente** y otros de **tendencia interna peculiar**. (Hassel, s. f.). (Resaltado del texto original).

Conforme a lo anterior, la acción típica constitutiva de homicidio por piedad está provista de estos elementos subjetivos, es decir, la descripción típica incluye la presencia de estos elementos en el comportamiento descrito y, por ello, quien realiza esa conducta incurre en un comportamiento delictivo, digno de ser sancionado conforme a los límites punitivos allí previstos, pues en su examen la sentencia no encontró motivos para que la sanción fuera mayor, dados los elementos subjetivos allí integrados, que mueven al autor de ese punible a realizar la conducta.

Por el contrario, encontró que frente a que se dan ciertas circunstancias bajo las cuales pide la supresión de su vida, es posible acceder a ese pedimento en ciertas circunstancias que, desde luego, no son punibles, dado que la conducta realizada por quien da muerte al gravemente enfermo no lo hace a modo propio, sino cumpliendo designio o voluntad ajena, como es la del propio paciente que no desea seguir viviendo y, por tanto, con el fin de evitar que se abuse de esa posibilidad o de esa opción libremente elegida por el titular del derecho a la vida en condiciones de dignidad y en ejercicio del libre desarrollo de la personalidad, es preciso que el Estado regule a través de ley la eutanasia, que a juicio de la corte debe contener al menos los siguientes aspectos:

1. Verificación rigurosa, por personas competentes, de la situación real del paciente, de la enfermedad que padece, de la madurez de su juicio y de la voluntad inequívoca de morir.

2. Indicación clara de las personas (sujetos calificados) que deben intervenir en el proceso.

3. Circunstancias bajo las cuales debe manifestar su consentimiento la persona que consiente en su muerte o solicita que se ponga término a su sufrimiento: forma como debe expresarlo, sujetos ante quienes debe expresarlo, verificación de su sano juicio por un profesional competente, etc.

4. Medidas que deben ser usadas por el sujeto calificado para obtener el resultado filantrópico.

5. Incorporación al proceso educativo de temas como el valor de la vida y su relación con la responsabilidad social, la libertad y la autonomía de la persona, de tal manera que la regulación penal aparezca como la última instancia en un proceso que puede converger en otras soluciones. (Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-239 de 1997).

La parte resolutive o *decisum* de la sentencia en mención declaró exequible el precepto demandado, y en su numeral segundo exhortó al congreso para la emisión de una ley que regulara el tema de la eutanasia, y es ahí donde radica la discusión, ya que algunos dicen que la Corte Constitucional legalizó la eutanasia, que se está atentando contra el derecho a la vida, etc., pero es claro apuntar frente a esos planteamientos, que en verdad son desinformados y que en un país pluralista, donde caben diversas tendencias ideológicas, no hay motivo para que quien piense diferente a concepciones sacras, sea importunado por los afectos a esas posturas ideológicas.

La Corte Constitucional volvió sobre este mismo tema en Sentencia T-970 de 2014, al hacer el análisis del caso de una mujer quien se vio forzada a accionar en tutela para que se le aplicara la eutanasia, ante el hecho de que venía sufriendo graves padecimientos producto de una enfermedad terminal, y los galenos no accedieron a su pedimento. Esta persona finalmente murió de esos quebrantos mientras se tramitó la acción constitucional anotada, y en ese análisis la corte consideró el derecho a morir dignamente como un derecho subjetivo fundamental

del que es titular el enfermo en las condiciones hasta ahora reseñadas.

Al haber sido considerado el derecho a la muerte asistida, a la que se refiere la Sentencia T-970 de 2014 como «Derecho a morir dignamente», un derecho fundamental, la reglamentación de la aplicación de esa figura jurídica debió ser reglamentada conforme a lo previsto en el artículo 152, numeral 1 de la carta política a través de ley estatutaria.

La sentencia mencionada con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva ratifica en lo esencial la argumentación de la Sentencia C-239 de 1997, poniendo de manifiesto que la sentencia inicial constituye precedente judicial frente al tema de la eutanasia y que, pese a los 17 años transcurridos entre los dos pronunciamientos, el Congreso de la República no ha emitido la ley que regule ese derecho, por lo cual insta a ese órgano para que lo haga de manera pronta, al paso que ordena al Ministerio de Salud y Protección Social fijar los parámetros administrativos que deban tener en cuenta las entidades prestadoras de salud para atender las solicitudes que a futuro puedan recibir de parte de sus pacientes sobre aplicación de la eutanasia, sin perjuicio de la necesidad de regulación legislativa de este tema.

Las varias veces que se ha intentado regular el derecho a la muerte asistida en Colombia la normativa no ha pasado el examen de constitucionalidad, y por eso la Corte Constitucional debió conminar al ministerio con el fin de que a través de resolución reglamentara los aspectos administrativos que facilitarían la atención de las peticiones que recibieran las organizaciones prestadoras de salud. Al respecto la corte manifestó:

(...) la corte ordenará al Ministerio de Salud que imparta una directriz a todos los hospitales, clínicas, IPS, EPS, y en general a los prestadores del servicio de salud para que conformen un grupo de expertos interdisciplinarios que cumplirán varias funciones cuando se esté en presencia de casos en los que se solicite el derecho a morir dignamente. Entre otras labores que determine el ministerio, el comité deberá acompañar a la familia del paciente y al

paciente en ayuda psicológica, médica y social, para que la decisión no genere efectos negativos en el núcleo familiar, ni en la situación misma del paciente. Esa atención no puede ser formal ni esporádica sino que tendrá que ser constante, durante las fases de decisión y ejecución del procedimiento orientado a hacer efectivo el derecho. Además, dicho comité deberá ser garante y vigilar que todo el procedimiento se desarrolle respetando los términos de esta sentencia y la imparcialidad de quienes intervienen en el proceso. Igualmente, en caso de detectar alguna irregularidad, deberá suspender el procedimiento y poner en conocimiento de las autoridades competentes la posible comisión de una falta o de un delito, si a ello hubiere lugar (Corte Constitucional de Colombia, Auto 098 de 2015).

IX. Normativa sobre ortotanasia o cuidados paliativos

Finalmente, debe advertirse que en relación con este tema y como complementario al mismo el Congreso de la República de Colombia emitió la Ley 1733 de 2014 donde reglamenta la ortotanasia o cuidados paliativos que, como se advirtió, es una de las variables asistenciales que puede recibir el paciente con enfermedad terminal para manejar sus padecimientos, cuando este opta por los llamados cuidados paliativos, alternativos a la eutanasia.

No obstante lo dicho, a la fecha el Ministerio de Salud y Protección social ha dado

a conocer el texto de una resolución aún sin haber sido suscrita por su titular, donde ordena a las instituciones prestadoras de salud (IPS) la constitución de los comités de que trata la Sentencia T-970 de 2014, les señala funciones, regula el fenómeno de la objeción de conciencia que pudieran presentar los integrantes de esos comités, el trámite que ha de darse a la solicitud presentada por el paciente o las personas que a falta de la voluntad de este pudiera realizar tal pedimento al médico tratante y los tiempos dentro de los cuales debe atenderse la solicitud de ejercicio del derecho a morir dignamente; pero mientras tal resolución no sea legalmente expedida, en Colombia se continúa con las mismas dificultades de trámite para atender el ejercicio de ese derecho fundamental como voluntad de quien padezca de enfermedad terminal irreversible que permitan deducir que su vida se desarrolla en condiciones de dignidad.

X. Conclusión: el derecho a una muerte digna

Ahora bien, se ha dicho que en vigencia del actual cuerpo normativo superior, la vida en el marco de un Estado constitucional, pluralista, social y democrático de derecho es el valor fundamental, sin el cual se hace imposible el goce de otros derechos, pero la dignidad humana como condición unida a la vida no es un derecho, sino un principio Art. 1, Constitución Política de Colombia.

Recuperado de (2016, 8 de febrero) https://goo.gl/m7mL



► «La sentencia [T-970 de 2014] con ponencia del magistrado Luis Ernesto Vargas Silva ratifica en lo esencial la argumentación de la Sentencia C-239 de 1997, poniendo de manifiesto que la sentencia inicial constituye precedente judicial frente al tema de la eutanasia y que, pese a los 17 años transcurridos entre los dos pronunciamientos, el Congreso de la República no ha emitido la ley que regule ese derecho, por lo cual insta a ese órgano para que lo haga de manera pronta, al paso que ordena al Ministerio de Salud y Protección Social fijar los parámetros administrativos que deban tener en cuenta las entidades prestadoras de salud para atender las solicitudes que a futuro puedan recibir de parte de sus pacientes sobre aplicación de la eutanasia, sin perjuicio de la necesidad de regulación legislativa de este tema».



► "La Ley Consuelo Devis Saavedra o de cuidados paliativos (1733 de 2014) reglamenta el derecho que tienen las personas con enfermedades en fase terminal, crónicas, degenerativas e irreversibles, a la atención en cuidados paliativos que pretende mejorar la calidad de vida, tanto de los pacientes que afrontan estas enfermedades, como de sus familias, mediante un tratamiento integral del dolor, el alivio del sufrimiento y otros síntomas, teniendo en cuenta sus aspectos psicopatológicos, físicos, emocionales, sociales y espirituales, de acuerdo con las guías de práctica clínica que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para cada patología. Además, manifiesta el derecho de estos pacientes a desistir de manera voluntaria y anticipada de tratamientos médicos innecesarios que no cumplan con los principios de proporcionalidad terapéutica y no representen una vida digna para el paciente, específicamente en casos en que haya diagnóstico de una enfermedad en estado terminal crónica, degenerativa e irreversible de alto impacto en la calidad de vida».

Dentro del mismo marco normativo juegan también otros derechos, así, las condiciones de dignidad van unidas igualmente al respeto al libre desarrollo de la personalidad según el cual, más allá de sentimientos que abrigan al común de la sociedad, el hombre puede vivir como mejor le parezca, sin que al Estado le sea dado imponer condiciones o sentimientos aun cuando estos sean mayoritariamente aceptados.

La opción de vida conlleva para el ser humano la de muerte, puesto que como se ha dicho el suicidio no está prohibido, pudiendo en consecuencia ser una opción válida para el ser humano optar por la muerte, cuando considere que las condiciones bajo las cuales se desarrolla su vida no son aceptables y entiende que la muerte puede ser mejor opción que continuar viviendo.

Por consiguiente, los fines del Estado se cumplen cuando desarrolla las acti-

vidades tendientes a la protección de la vida, y realiza los actos necesarios para su protección allí donde esta se encuentra amenazada o hay necesidad de su intervención para la garantía de aquel que se encuentra amenazado en ese derecho por circunstancias diversas que puedan llevarlo a su disminución, alteración o pérdida.

Pero no puede obligar al particular a conservarla en contra de su voluntad, puesto que tal opción es atentatoria del artículo 16 superior en armonía con lo previsto en el artículo 1 del mismo ordenamiento, en cuanto declara que Colombia es un Estado fundado entre otros valores en el respeto a la dignidad humana.

Bajo esas premisas, el Estado no puede oponerse a la opción de muerte elegida libremente por uno de sus ciudadanos, con la limitación de que no ataque derecho ajeno. Sobre este particular, la

sentencia anotada, cuyos planteamientos hemos seguido de cerca manifestó:

El derecho fundamental a vivir en forma digna implica entonces el derecho a morir dignamente, pues condenar a una persona a prolongar por un tiempo escaso su existencia, cuando no lo desea y padece profundas aflicciones, equivale no sólo a un trato cruel e inhumano, prohibido por la Carta (CP art.12), sino a una anulación de su dignidad y de su autonomía como sujeto moral. La persona quedaría reducida a un instrumento para la preservación de la vida como valor abstracto. (Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-239 de 1997).

La Sentencia C-239 de 1997 en su razonamiento establece que el homicidio por piedad es delito, pero en su parte resolutive establece la excepción en que no será delito aquella conducta que provoca el deceso de una persona en que concurren las circunstancias de petición del enfermo terminal y la asistencia en el deceso de un profesional de la medicina, que provoque su muerte cuando la enfermedad es grave e incurable y a consecuencia de ello sufra dolores insoportables, lo que se traduce en justificación y, por tanto, el médico que asiste al paciente o provoca su deceso no puede ser penalizado (conducta atípica), no así si esa muerte la provoca otra persona, aunque la finalidad sea la misma.

La práctica de la eutanasia, por el contrario, partiendo de la experiencia reciente de Ovidio González, quien luego de sufrir un cáncer por más de cinco años, que según informes de prensa le estaban destruyendo la cara, lo que muestra es que, contrariamente a los numerosos argumentos expuestos por los detractores de la medida, lo que tuvo que librar fue una batalla jurídica de grandes proporciones, en busca de que se accediera a su voluntad de practicarse esa medida letal.

Se destaca de ello que a la eutanasia no se accede ni se imparte a cualquier persona, por el contrario, el acceso a esa solución extrema es una medida humanitaria cuya reglamentación en Colombia resulta urgente para liberar al enfermo

que desea someterse a ella de los tormentos y batallas jurídicas que alargan su agonía, no para proteger su vida, sino su derecho a la dignidad, derecho que no está en cabeza de la sociedad ni de quienes se oponen a su aplicación, pues quien padece de semejantes sufrimientos efectivamente es la única persona que está en condición de decidir si esa es la mejor forma de acabar con ellos, o si considera que puede soportarlos, ya que en sus padecimientos ni los teóricos, cualquiera sea la vertiente ideológica que practiquen, ni ninguna otra persona está en condición de compartir semejante tormento.

Por tanto, la autonomía de la voluntad es relevante y solo quien se encuentra en el estado anotado puede decidir hasta dónde va y cuándo — pese a no haber fallecido naturalmente— sus padecimientos son superiores a sus fuerzas y han vencido su deseo de vivir. **i**

Referencias bibliográficas

- Camanarsa, J. Mengle. (2009). *El ángel de la muerte en Sudamérica*. Bogotá: Grupo Editorial Norma. P. 42.
- Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). Código Penal (Ley 599 de 2000). Recuperado de (2017, 27 de septiembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>
- *Constitución Política de Colombia* (2014). Librería Jurídica de Colombia. Bogotá: Ediciones Sánchez R. Ltda.
- Corte Constitucional de Colombia. (27 de marzo de 2015). Auto 098. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia. (20 de mayo de 1997). Sentencia C-239. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional de Colombia. (15 de diciembre de 2014). Sentencia T-970. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Cuevas G., Angélica M. (30 de junio de 2015). Ovidio reclamará el derecho a morir. *El Espectador*. Recuperado de (2017, 8 de septiembre) <https://goo.gl/gelZ1u>
- *Diccionario Océano* práctico. Locuciones usuales, voces extranjeras y frases célebres. Barcelona, España: editorial Océano.
- *Diccionario Historia y biografías*. (2014). Esparta. La vida de los espartanos. Historia de los griegos soldados. Recuperado de (2017, 8 de

- septiembre) <https://historiaybiografias.com/espartanos/>
- Hassel, Guillermo (s. f). Derecho penal. El tipo. Facultad de Abogacía, sede Posadas, de la Universidad Católica de Santa Fe, Argentina. Recuperado de (2017, 27 de septiembre) <http://www.monografias.com/trabajos44/derecho-penal-tipo/derecho-penal-tipo2.shtml>
- Real Academia Española (RAE). (2014). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de (2017, 12 de septiembre) <http://dle.rae.es/?id=H7nzlXw>

- Roxin, Claus. (2007). *La teoría del delito en la discusión actual*. Traducción al español de Manuel Abanto Vásquez. Primera reimposición a la primera edición. Lima: Editorial Jurídica Grijley. PP. 261 y ss.
- vLex España. (2015). Jurisprudencia eutanasia. Recuperado de (2017, 27 de septiembre) [Vlex.es/tags/jurisprudencia-eutanasia-317824](http://vlex.es/tags/jurisprudencia-eutanasia-317824)
- Yacobs, Gunter. (1997). *Derecho penal*. Parte general, fundamentos y teoría de la imputación. Traducción de Joaquín Cuello Contreras. Segunda edición. Madrid: Editorial Marcial Pons. P. 157.

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



► «El derecho fundamental a vivir en forma digna implica entonces el derecho a morir dignamente, pues condenar a una persona a prolongar por un tiempo escaso su existencia, cuando no lo desea y padece profundas aflicciones, equivale no sólo a un trato cruel e inhumano, prohibido por la Carta (CP art.12), sino a una anulación de su dignidad y de su autonomía como sujeto moral». Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-239 de 1997.

▶ Investigación

El principio de proporcionalidad en el derecho sancionador



▶ «En la Edad Media, guiados también por principios religiosos, se crearon las ordalías o juicios de Dios, donde se admitió la tortura como medio de obtener la verdad, solo que ese medio resultaba verdaderamente inaceptable, pues las distintas formas de tortura a que era sometido el presunto infractor, y la pena impuesta a quien resultaba culpable, no guardaban relación alguna con la sanción, pues regularmente tal sanción consistía en la imposición de la pena de muerte causada a través de suplicios como la hoguera».

CARLOS ARTURO MORENO ORDUZ¹
 ASESOR E INVESTIGADOR DIV. DE
 INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS
 Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Uno de los puntos más polémicos en materia de derecho, y más concretamente en temas de derecho sancionador, es la dosificación de la sanción.

Mucho se ha discutido respecto de la tasación de la pena y de la sanción pero, por ejemplo, en materia de derecho penal, se parte de la discusión de qué relación guardan la pena a imponer y, más concretamente, la restricción de la libertad con la realización de una conducta punible para concluir que,

realmente, no hay relación alguna entre esos dos fenómenos.

La discusión es tan antigua como el derecho mismo. Recordemos que en comunidades de tiempos remotos existió la costumbre de que cuando una persona atentaba contra otra, a la víctima se le reconocía el derecho a la venganza consistente en esclavizar al agresor y a la familia.

Fue preciso un gran salto en la humanización del derecho y, específicamente, de la pena, para dar paso a la ley del talión, institución de origen religioso con la que se impuso una limitación a la venganza privada, con la que se invertía esa relación al someter no solo a quien de alguna forma, previamente, había atentado contra un bien jurídico de la víctima, sino al permitirle a esta que se cobrara el agravio haciendo extensiva la venganza también en la familia del agresor.

La ley del talión que utilizó la máxima «ojo por ojo, diente por diente», se convirtió en una limitación al derecho a la venganza, pues a futuro la presunta víctima no podría cobrarse la afrenta sometiendo a esclavitud a la familia del victimario, sino solamente a este, a quien tendría la facultad de causar una agresión limitada, *quantum* proporcional al daño recibido.

La enseñanza que dejó a la humanidad la ley del talión no es otra cosa que la búsqueda del equilibrio en la justicia, en el entendido de que la retribución proporcionada o justa es la expresión de un nivel de legitimidad entre una acción y la reacción social que ella produjo, dejando de lado o sustrayendo de esa relación la venganza, como también toda posibilidad de omisión de la sanción; es decir, tan injusto sería no sancionar, como hacerlo con una pena no retributiva de manera proporcional a la acción, ya sea por exceso o por defecto, esto es, que no guarde relación de proporcionalidad con el daño producido por el infractor.

Dada la literalidad de la ley del talión, seguramente en su época fue de fácil aplicación, lo que en la actualidad, con la complejidad de las relaciones sociales, no lo es, en la medida en que la cantidad de delitos en una sociedad de agricultores y pastores se reducía de manera simple a afectaciones como el hurto, el homicidio y la lesión fruto del enfrentamiento personal, pero hoy con la multiplicidad de relaciones entre los seres humanos desconocidas en la antigüedad, aparecieron muchas y muy variadas formas de delincuencia y numerosas conductas impensables por aquella época, que harían imposible la retribución directa que conlleva la expresión literal: a quien mate se le da muerte, a quien hurte se le quita otro tanto, *etc.*

En la Edad Media, guiados también por principios religiosos, se crearon las ordalías o juicios de Dios, donde se admitió la tortura como medio de obtener la verdad, solo que ese medio resultaba verdaderamente inaceptable, pues las distintas formas de tortura a que era sometido el presunto infractor, y la pena impuesta a quien resultaba culpable, no guardaban relación alguna con la acción, pues regularmente tal sanción consistía en la imposición de la pena de muerte causada a través de suplicios como la hoguera.

Con el advenimiento del racionalismo y los derechos humanos la proporcionalidad cobra una nueva dimensión, pues la tortura como medio considerado eficaz para obtener la confesión del presunto delincuente fue superada y el surgimiento de los derechos humanos permitió no solo que el procesado no fuera sometido a sufrimientos inútiles, sino que la imposición de la pena debía respetar ciertos parámetros. De esa manera se pusieron límites al Estado en la función de castigar al infractor de la ley penal, pero con el tiempo esa función se fue restrin-

¹ Asesor y coordinador de investigaciones de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

giendo con mayores límites, y se fue extendiendo a otras vertientes del derecho sancionador.

De esa manera la sanción impuesta debe guardar relación con la gravedad del hecho que se pretende juzgar, la pena y, en general la sanción, se encuentran delimitadas en unos extremos mínimos y máximos cuya determinación obedece a criterios objetivos de gravedad o levedad previstos en la ley. Todo el derecho sancionador está considerado como un sistema de *ultima ratio*, o derecho sancionador mínimo y fraccionario, del cual se hace uso cuando el juez no encuentra otra forma de resarcimiento del daño causado y la conducta se considera inaceptable, pero la finalidad de toda sanción ha superado el criterio de imposición a título de castigo, para insertarse en el concepto de tutela del derecho mancillado.

I. Las sanciones en el derecho disciplinario

En materia disciplinaria el problema de la proporcionalidad también ha cobrado importancia. La escala de sanciones del Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002), en relación a la forma como se sancionaban las faltas disciplinarias en el estatuto que lo antecedió, ha puesto el tema en el primer orden del debate entre los cultores de esta disciplina jurídica.

En vigencia de la Ley 200 de 1995 había consenso en que las sanciones eran muy benignas y que, por tanto, el estatuto no estaba fructificando, pues el disciplinado sancionado con destitución podía hacerse nombrar pronto en otro cargo, donde continuaba cometiendo la falta.

En efecto, la Ley 200 tan solo enlistaba diez faltas consideradas gravísimas señaladas de manera taxativa en el artículo 25, que facultaban al órgano de disciplina a imponer alguna de las siguientes sanciones, a saber: terminación del contrato de trabajo o de prestación de servicios personales, destitución, desvinculación, remoción o pérdida de investidura. Las demás faltas podían ser graves o leves, y el limitadísimo número de faltas disciplinarias que permitían imponer la sanción de destitución por ser *numerus clausus* impedía hacer extensiva esa sanción a

otras faltas, que no fueran las previstas en ese estatuto como gravísimas y, además, las faltas graves y leves eran sancionadas en forma tan benigna que, por su significado real, la sanción tenía poca eficacia.

Por el contrario, la Ley 734 de 2002 en el artículo 48 trajo una extensa lista de faltas gravísimas que, aunque igualmente taxativas, todas las previstas además de ser sancionadas con destitución, acarrea también una inhabilidad general no inferior a diez años ni superior a 20,² lo que puede causar perplejidad, pues ello no es otra cosa que la muerte laboral del disciplinado sancionado como responsable de una de esas faltas.

Ello ha llevado a que desde distintos sectores se formulen fuertes cuestionamientos, porque si bien muchas de esas faltas disciplinarias ameritan sanción tan severa como la mencionada, hay otras faltas calificadas como gravísimas que, por sus características, no revisten la

que fueran calificadas como graves o leves. Hoy, no puede decirse que tales sanciones no revistan connotación significativa por las consecuencias que su imposición acarrea a quien le son impuestas, y por ello, el sistema de sanciones que había sido fijado en la Ley 200 de 1995 fue modificado en su integridad por la Ley 734 de 2002, que en esencia es el sistema que actualmente rige, norma que también se extiende en su aplicación a otros procedimientos sancionatorios en muchos apartes, como en el caso de los estatutos disciplinarios del Ejército, la Policía Nacional y la rama judicial.

II. El principio de proporcionalidad

La sanción disciplinaria, al igual que la penal, tiene una función preventiva que busca disuadir a quien pretende infringir la ley, para no inhabilitarse y caer en impedimentos para el ejercicio de cargos

Recuperado de (2017, 17 de marzo) https://goo.gl/ETRoAa



► «El principio de proporcionalidad descansa en la idea de justicia, y ella solo se alcanza cuando la sanción impuesta guarda relación de armonía o correspondencia con la conducta realizada (...)».

misma gravedad, y en consecuencia, dos conductas consideradas gravísimas, pero notoriamente diferentes en cuanto a la intensidad de la gravedad y del daño causado, son sancionadas en forma uniforme, lo que puede conllevar a la injusticia.

Esta ley también incrementó considerablemente la sanción para las faltas

públicas. No obstante, parece que el objetivo no se está cumpliendo en vigencia de la Ley 734, pues la reacción de los destinatarios de ese estatuto parece ser adversa a los mencionados fines, porque en la práctica está ocurriendo algo distinto; la corrupción se ha disparado, y el destinatario de la acción disciplinaria lejos de abstenerse de realizar ciertas faltas, lo que ha hecho es asegurarse de que por su incursión en algunas prácti-

² El Art. 44 de la Ley 734, numeral 1, al establecer la sanción para esta clase de faltas determina la «Destitución e inhabilidad general para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima».

cas prohibidas, obtenga altas recompensas.

El principio de proporcionalidad descansa en la idea de justicia, y ella solo se alcanza cuando la sanción impuesta guarda relación de armonía o correspondencia con la conducta realizada; solo en ese supuesto puede hablarse de sanción justa y retributiva; la sanción que no respete esa cadencia es ajena a la idea de justicia y, por tanto, vulnera el principio democrático de legalidad.

Una primera pauta de aproximación a la proporcionalidad de la pena la ofrece la finalidad que busca el Estado con la disposición. La finalidad de una norma radica en el cumplimiento al máximo del objetivo con ella propuesto y es un criterio tanto de aplicación como de validez, en este sentido, el operador siempre ha de actuar guiado por alcanzar la finalidad del ordenamiento jurídico, y tal principio no se puede perder de vista en la aplicación del derecho.

En segundo lugar, el principio de proporcionalidad tiene que ver también con el de legalidad, en la medida en que la sanción impuesta debe establecerse dentro de los límites máximos y mínimos establecidos en la norma; si la sanción se impone por fuera de esos cánones se vulnera el mencionado principio en los términos del artículo veintinueve de la carta política. En ese supuesto, el funcionario de disciplina responde tanto por infracción a la Constitución y la ley, como por omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, luego la imposición de una sanción que desconozca los límites señalados en la ley o se abstenga cuando debe

imponerla, son actos que vulneran el principio de legalidad y hacen responsable de esa infracción al servidor público conforme lo indica el artículo sexto superior.

De otra parte, la imposición de una sanción implica la afectación de derechos fundamentales, y en esa medida, la sanción que desborde el ordenamiento jurídico, en principio, se torna injusta y por tanto violatoria de los derechos

fallando y el Estado se está arrogando el derecho de imponer sanciones que, desde luego, encarnan una injusticia ajena al operador jurídico.

El principio de proporcionalidad en la forma como se deja señalado, lleva implícita una presunta equivalencia entre la conducta reprochada y la sanción impuesta, la determinación está sujeta a lo demostrado en el proceso, en cuanto al daño ocasionado en

juicio y a criterio del Juez disciplinario, lo que ha conllevado que al momento de graduar en algunos casos, la falta se ubique en el contexto de la responsabilidad del autor (...). (Aranzález, 2014).

Debe aclararse que la responsabilidad de autor, o mejor, el derecho sancionador de autor alude a la imposición de la sanción por lo que se es y no por lo que se hace. En este sentido, cuando se impone una sanción fundada en los títulos obtenidos por el servidor público, en su condición o posición social, o por lo que representa frente a la sociedad, bien puede caerse en una sanción fundada en derecho sancionador de autor, pues lo que se está teniendo en cuenta es el título, la posición social o un supuesto modelo de persona del que él debe ser ejemplo, hechos no aptos para integrar falta alguna, dejando de lado la falta realmente imputable.

La responsabilidad de autor constituye responsabilidad objetiva porque tiene en cuenta lo que es la persona y no el acto realizado. La imputación por las características personales y no por lo que hizo, prescinde del proceso de imputación subjetiva y, por tanto, como no se tienen en cuenta las motivaciones que llevaron al ciudadano a obrar de la forma en que lo hizo, se está despreciando el componente subjetivo que exige la norma como requisito para que se integre la falta disciplinaria (Art. 13, CDU).

Lo anterior es significativo para concluir la subjetividad que en la proporcionalidad de la sanción se deja a juicio del operador disciplinario, aún con el grado de abstracción del



► «La arbitrariedad y el exceso se encuentran prohibidos en la medida en que chocan con la racionalidad a que está obligado el Estado en sus decisiones».

fundamentales que resulten afectados, en la medida en que estos son protegidos por el ordenamiento jurídico.

Pero lo dicho tiene como supuesto y soporte, que la ley haya fijado los límites máximos y mínimos dentro del principio de justicia material, pudiendo también suceder que la ley que sanciona la conducta haya establecido penas demasiado severas o muy benignas, caso en que la norma positiva está

el caso particular del derecho disciplinario, en la vulneración o afectación del servicio y demás circunstancias señaladas en el artículo 43 del estatuto disciplinario, como criterios para fijar la sanción. Para algunos autores:

(...) la proporcionalidad de la falta en algunos casos, aun teniendo en cuenta lo estipulado en el artículo 43 del Código Disciplinario Único, queda a

que está revestido en esa labor, pese a lo previsto en el artículo 18 del CDU, donde se estipula que la sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida y para ello debe acudir a los criterios que fija la normativa.

De esta forma, la responsabilidad del operador disciplinario se limita a la correcta aplicación del ordenamiento jurídico, en tanto al legislador compete la construcción normativa y, por tanto, el principio de proporcionalidad es un mandato dirigido tanto al legislador como al operador jurídico.

En cuanto al legislador, en su libertad de configuración se encuentra limitado por el ordenamiento superior, esto es, por las disposiciones constitucionales, bien que estas se encuentren de manera expresa en la carta política o a través del bloque de constitucionalidad, siendo este un principio asumido desde la aparición del Estado liberal, pues ya desde la proclamación de los derechos del hombre dictados por la Asamblea Nacional Constituyente de Francia el 26 de agosto de 1789, ese cuerpo constituyente se había referido al tema con fundamento en la declaración de Virginia de 1776. En el artículo VIII la declaración señaló que «La ley no debe imponer otras penas que aquéllas que son estricta y evidentemente necesarias; y nadie puede ser castigado sino en virtud de una ley promulgada con anterioridad a la ofensa y legalmente aplicada» (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

Pero la proporcionalidad no se constituye en una simple regla, sino que su inclusión en el ordenamiento jurídico tiene la categoría de principio pues, como acaba de mencionarse, la sanción constituye uno de los pilares que inspiró a los revolucionarios que sentaron los cimientos e hicieron posible el Estado liberal. Por tanto, cuando hay una notoria y generalizada desproporción entre la falta en concreto realizada por un servidor público y la sanción impuesta, se socaban los principios democráticos que inspiran ese modelo de Estado, y el operador jurídico debe recurrir a los principios de derecho para hacer posible la realización del derecho material, en cuanto solo en

ese evento está aplicando justicia como es su deber, por lo que la actividad no se agota en la simple aplicación literal de la norma.

Pero ese mandato también es vinculante para el legislador, pues es este quien tiene el deber de coherencia y, además, el llamado a ejercer la función legislativa dentro de los cánones de justicia y conveniencia que inspiran la filosofía del Estado, en cuyo nombre actúan al emitir el ordenamiento jurídico, encontrando límites al poder de configuración tanto en la carta política como en los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, que conforman el bloque de constitucionalidad.

III. Características del ordenamiento jurídico

El ordenamiento jurídico tiene unas características como son la unidad, jerarquía, coherencia e integridad. En cuanto al primer principio es necesario recordar que el conjunto de normas que lo integran constituyen una unidad en el sentido que responden a un principio común, tienen una misma fuente de validez y, por consiguiente, cada una de las disposiciones encuentra eficacia en la fuente común de todo el conjunto normativo que les sirve para articularlo.

Tal principio que cohesiona no es otro que la voluntad estatal manifestada en la carta política, y la aceptación de validez de esas normas por parte del Estado permite indicar que todas las materias que conforman el ordenamiento jurídico responden a esa unidad, e incluso para salvaguardarla cuando es puesta en duda o cuestionada válidamente, se encuentra el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

En cuanto al principio de jerarquía debe recordarse que en el Estado de derecho, el pueblo se organiza a través de la Constitución Política, donde se crean los órganos de dirección del Estado y, a su vez, de ellos emanan otros actos jurídicos de menor jerarquía, de manera que la jerarquía de la norma alude al origen, esto es, al órgano o conjunto de órganos que emiten las disposiciones de

inferior jerarquía que la Constitución, en consecuencia, la validez de una norma por este factor dependerá en síntesis de una norma superior que faculta a un órgano para emitirla. La norma de inferior jerarquía o fundada, siempre ha de respetar el contenido de la norma superior o fundante que le da origen y, por ello, el ordenamiento jurídico constituido por ese conjunto normativo siempre será uniforme.

El principio de coherencia alude a la relación que existe entre las diversas normas que concurren en la integración del ordenamiento jurídico, así, esa relación ha de ser de afinidad en la medida que no puede existir contradicción entre los distintos componentes del conjunto de normas que conforman el ordenamiento. En este contexto, en un sistema jurídico no pueden existir incompatibilidades al interior del conjunto normativo que lo integra; cuando se presentan, se afirma que existen antinomias que se dan entre una norma que manda y una que prohíbe, entre una que permite hacer y otra no hacer, y entre una norma que prohíbe hacer y una que permite hacer.

Ahora bien, las antinomias normativas se dan siempre y cuando las dos normas contradictorias pertenezcan al mismo ordenamiento y tengan el mismo ámbito o fuerza de validez, pues si estas condiciones no se dan, en el primer caso no tienen la misma fuente, y en el segundo, la norma de inferior fuerza ha de ceder a la fundante o de superior fuerza vinculante. Con el fin de lograr esta coherencia, en todo ordenamiento jurídico existen reglas para superar las antinomias que riñen con el contenido general de la unidad normativa correspondiente (criterio jerárquico, cronológico y de especialidad), de forma tal, que el operador jurídico está en capacidad de resolver cualquier incompatibilidad que se presente, ya que siempre tendrá elementos de juicio suficientes para aplicar la disposición que corresponda de entre el conjunto normativo de que dispone.

Otra de las características del ordenamiento jurídico es la integridad, por tal característica ha de entenderse

que el ordenamiento jurídico regula la totalidad de los supuestos fácticos que puedan presentarse, en forma tal, que ninguna controversia jurídica puede dejar de resolverse con el argumento de que no existe disposición aplicable, esto es, que en el ordenamiento jurídico no se encuentra solución para el asunto controvertido. Partiendo del postulado de que las normas jurídicas solo ordenan, permiten o prohíben, el vacío jurídico consiste en que no hay una norma que se refiera a una conducta para ordenarla, permitirla o prohibirla, y en consecuencia, la conducta ni es permitida ni es prohibida, caso en el cual se predica que el ordenamiento jurídico es imperfecto o que existen lagunas jurídicas.

Para llenar esos vacíos el juez dispone de unos métodos que le permiten dar salida al problema acudiendo a dos sistemas de integración normativa. El primero de ellos le permite acudir a disposiciones que se encuentran por fuera del ordenamiento que está aplicando para llenar el vacío, como sería acudir al derecho natural o a otras fuentes de derecho como la equidad, la costumbre, la jurisprudencia, etc., caso conocido como heterointegrador, o bien, acudiendo a otros métodos como la analogía, los principios de derecho, la interpretación extensiva, etc., que se encuentran en el mismo ordenamiento que está aplicando, caso conocido como autointegración, conjunto de reglas que le permiten suplir la presunta oscuridad o vacío normativo.

Las anteriores salidas asumidas por el positivismo jurídico a las dificultades

presentadas al momento de aplicar justicia material, exigen un conocimiento más o menos profundo en el campo del derecho, que desde luego desborda el simple contenido normativo propio y se inserta en la hermenéutica jurídica para dar solución a conflictos como el planteado como problema principal de este escrito, como sería la contradicción real entre el principio de derecho de la proporcionalidad que debe existir entre la conducta sancionada y la sanción impuesta para evitar injusticias, aun cuando tal desproporción parta del contenido del ordenamiento jurídico, donde principio y regla entran en real o aparente contradicción, pues claramente estaríamos frente al caso atrás planteado de la jerarquía normativa.

La proporcionalidad se inscribe en el marco de la prevención y la corrección que cumple la ley sancionadora. La sociedad tiene un interés en aplicar correctivos a las conductas anómalas en que incurran sus miembros, al paso que quien ha recibido directamente el mal busca el resarcimiento, y desde este punto de vista la justa proporción entre el hecho realizado y la sanción se da en el marco de la satisfacción de esos intereses, pues esta debe ser directamente proporcional a la necesidad social de prevenir que tal conducta no se lleve a cabo, y en el caso de que se realice que no se repita.

El derecho penal fundamenta la pena en el daño causado al bien jurídico en específico protegido, y tal protección se obtiene y define en el marco de la política criminal del Estado, pero el *quantum* de la pena

resultante de un proceso no obedece a reglas empíricas, sino muy por el contrario, a un juicioso análisis sobre el grado de culpabilidad del autor del delito o sujeto pasivo de la acción penal, enmarcado en los elementos suministrados por la dogmática, que permiten arribar a una conclusión acerca de esa dosificación punitiva.

IV. La proporcionalidad como un principio fundamental

La revisión de la carta política de 1991 no establece o no hace alusión de manera expresa al principio de proporcionalidad como sí lo hacen, por ejemplo, el Código Penal en su artículo 3.º al referirse a las sanciones penales, o el 18 del CDU al referirse a la proporcionalidad de la sanción disciplinaria, pero ello no significa que la Constitución Política no aluda a tal principio.

En efecto, hay varias disposiciones constitucionales que de manera implícita aluden a esa figura, o de las cuales se deduce, como cuando se menciona la justicia tanto en el preámbulo, como en el artículo segundo inciso primero, al referir al «orden justo» con el significado que brevemente se ha expuesto, y que permiten predicar su inclusión en la carta política (1991), pero no solo de estas disposiciones, pues otros apartes constitucionales también permiten afirmar su inclusión, como cuando en el artículo 1.º se refiere a Colombia como un Estado fundado, entre otros, en el principio a la dignidad humana que se opone a la injusticia, y por tanto implica la sanción proporcional; también en el artículo 12 que proscribía el sometimiento a penas crue-

les, inhumanas y degradantes, el artículo 13 cuando alude a la igualdad como derecho fundamental, y derivado de este, al goce de los mismos derechos, libertades y oportunidades y, finalmente, también se deduce del artículo 29 superior, concretamente cuando refiere al debido proceso y los demás derechos que de él se derivan.

Para Robert Alexi (2012, p. 29), «los principios son mandatos de optimización». Siguiendo de cerca los planteamientos de este autor:

(...) el principio de proporcionalidad a su vez está integrado por tres subprincipios: Idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. El principio de proporcionalidad en sentido estricto consiste en un mandato de ponderación, se da porque del propio ordenamiento surge el mandato de aplicar los principios y cuando estos son contrapuestos hay necesidad de llevar a cabo el proceso de ponderación para determinar cuál de todos los principios contrapuestos debe aplicarse en el caso específico y por tanto el principio de proporcionalidad en sentido estricto se deduce del carácter de principio de las normas de derecho fundamental. (*Op. cit.*, p. 92).

Continúa el mismo autor diciendo que:

El mandato de optimización que surge del subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto se da en relación con las posibilidades jurídicas, en tanto los subprincipios de necesidad e idoneidad derivan del carácter de principios como mandatos de optimización en relación a las

posibilidades fácticas (*Op. cit.*, pp. 92-93).

Lo anterior cobra sentido, en la medida en que en la acción de sancionar disciplinariamente una falta están plenamente involucrados los principios de Estado de derecho, a que ya hicimos alguna referencia, y el de justicia simplemente o justicia material.

El punto neurálgico, en consecuencia, opera cuando hay un error legislativo consistente en que sanciona de manera drástica o muy leve una conducta y esa sanción entra en disputa con el principio de proporcionalidad que hasta aquí hemos desarrollado brevemente. En tal evento es claro que el Estado, por virtud del mencionado error, ha dado paso a la arbitrariedad por defecto o por exceso, pues en el ordenamiento jurídico existen contradicciones que deben ser superadas, pero nos estamos refiriendo a contradicciones reales y no a meras fallas del operador jurídico, que quedan al descubierto al realizar el proceso argumentativo que sustenta la decisión.

La arbitrariedad y el exceso se encuentran prohibidos en la medida en que chocan con la racionalidad a que está obligado el Estado en sus decisiones.

Se considera que el principio de proporcionalidad tiene origen en alguna de las siguientes tres situaciones: las disposiciones constitucionales que lo recogen, la naturaleza y estructura de los derechos fundamentales o el principio del Estado de derecho.

El principio de proporcionalidad se encuentra en estrecho vínculo con la garantía de los derechos fundamentales, en la medida en que toda deci-

sión de autoridad que restrinja uno de esos derechos busca alcanzar un fin constitucional lícito, y como se dijo, tal fin debe llevarse a cabo respetando las prohibiciones de exceso y de arbitrariedad.

Se considera que los métodos de interpretación tradicionales del derecho (literal, histórico, finalista, extensivo), no son suficientes para desatar este problema, pero se ha ideado el método de ponderación

el caso específico en la medida que la ponderación es el sistema que permite establecer, con mayor precisión, el límite del contenido de los derechos fundamentales en el marco de un conflicto específico.

V. El principio de proporcionalidad en materia disciplinaria

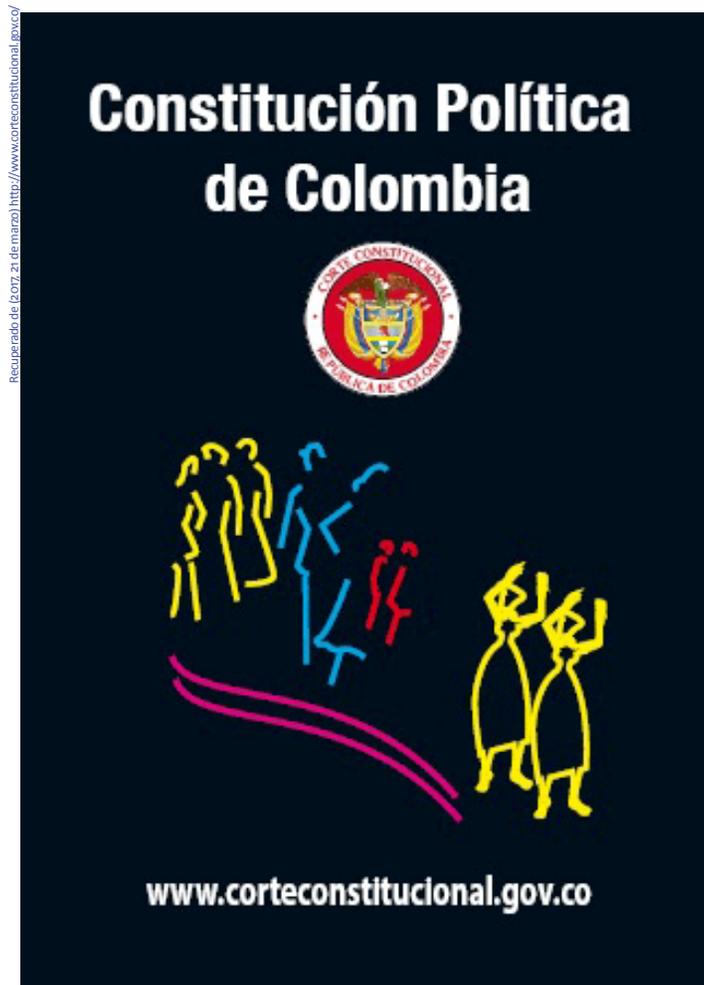
Tal vez uno de los procesos donde más resulta vulnerado

La Corte Constitucional al respecto ha dicho:

El principio de proporcionalidad constituye un elemento inherente a cualquier proceso disciplinario, no sólo frente a la conducta que se espera del sujeto, sino también frente a la sanción que conlleva su incumplimiento. Ni las reglas de conducta, ni menos aún las sanciones disciplinarias, pueden apartarse de los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. En otras palabras, las reglas de comportamiento, así como las sanciones que de su inobservancia se derivan, deben perseguir un fin constitucionalmente legítimo, ser adecuadas y necesarias para su realización, y guardar la debida correspondencia de medio a fin entre la conducta y la sanción. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-391 de 2003).

Partiendo de los fundamentos dogmáticos establecidos en la ley, la falta disciplinaria se configura a partir de algunos elementos entre los cuales se cuenta la culpabilidad, y derivado de ella, la determinación de gravedad o levedad, pues tal determinación es presupuesto tanto para la imposición como para la dosificación de la sanción, de manera que la decisión disciplinaria ha de ocuparse de la determinación de este elemento con absoluta precisión.

En relación con este tema debe recordarse, además, que para la calificación de las faltas entre graves y leves, esto es, para determinar en particular si una falta es grave o leve, pero también, una vez hecha esta determinación, para saber en concreto qué tan grave o qué tan leve es la falta, el funcionario de disciplina debe acudir en



► «Ni las reglas de conducta, ni menos aún las sanciones disciplinarias, pueden apartarse de los criterios de finalidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. En otras palabras, las reglas de comportamiento, así como las sanciones que de su inobservancia se derivan, deben perseguir un fin constitucionalmente legítimo, ser adecuadas y necesarias para su realización, y guardar la debida correspondencia de medio a fin entre la conducta y la sanción». Corte Constitucional, Sentencia T-391/03.

de los derechos en conflicto, que ofrece una mejor solución en la medida en que permite la coexistencia de ellos sin sacrificar ninguno; tal análisis no se puede hacer en abstracto, debe hacerse en relación con

este principio sea en materia disciplinaria, donde el control interno actúa con arrogancia en el momento de sancionar aquellas faltas que pueden atentar contra la función pública que protege esta rama del derecho.

primer lugar a los criterios previstos en el artículo 43 de la Ley 734, entre los cuales sobresale por importancia el manejo de la culpabilidad, en la medida en que la intensidad es factor determinante en la dosificación de la sanción, criterio que desde luego está estrechamente ligado al numeral sexto de la disposición.

Por otro lado, las faltas gravísimas están determinadas taxativamente en el estatuto, pero una vez concretada la falta por los elementos, hay necesidad de volver al componente subjetivo en razón a que la inhabilidad general a imponerse debe ser graduada o dosificada en concreto, pues el lapso de esa inhabilidad oscila entre un mínimo de diez años y un máximo de veinte años, durante los cuales el sancionado no puede ejercer cargos públicos, tiempo que por la amplitud amerita una gran carga argumentativa para su justificación en términos de culpabilidad, como presupuesto para graduar en concreto la inhabilidad anotada.

En la determinación de la sanción disciplinaria es preciso tener en cuenta una serie de elementos entre los que se cuentan la calificación del grado de responsabilidad, fundada en la valoración probatoria; esto es, en las circunstancias concurrentes en la realización del hecho, en la personalidad del disciplinado, los antecedentes que registre como servidor público, el grado de vulneración o afectación del servicio; elementos que tienen como finalidad, una vez en el fallo se establezca la realización de la falta, fijar en concreto la sanción.

Además de los anteriores elementos, el operador disciplinario debe razonar sobre la afectación del servicio para dar cumplimiento al principio de proporcionalidad, y especialmente al de necesidad de la sanción, pues si el servicio no resulta afectado, la administración no recibe agravio alguno y con esos supuestos mal puede reprocharse al servidor público vulneración alguna; en la medida en que la transgresión resulta inane ningún agravio puede reprocharse, ni predicarse de la supuesta falta disciplinaria, en atención a que el bien jurídico tutelado resultó incólume (buen funcionamiento de la administración).

El operador disciplinario usualmente se detiene en consideraciones alusivas a la falta, su subsunción típica y otros

aspectos de orden legal, pero desecha aquellas reflexiones fundadas en principios jurídicos sobre la aplicación de una sanción, cuyo análisis da mayor certeza a la comprensión del fenómeno jurídico y consecuentemente han de ser el fundamento del quehacer de todo funcionario de disciplina. Estos elementos situados en la órbita de los principios fundamentales son de gran utilidad, y pueden contribuir en la adopción de la decisión justa que supone ha de resolver la acción del servidor público generadora de daño a la administración, para balancear la ecuación de proporcionalidad que supone la decisión justa.

Entre los objetivos del derecho disciplinario como modalidad del derecho sancionador se encuentra el aseguramiento de los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad que rigen la función administrativa. Para alcanzar ese cometido se describen en la ley una serie de conductas que estima contrarias a ese fin, sancionando su realización proporcionalmente a la afectación de los intereses que resulten afectados, y por tanto, estos principios han de ser tenidos en cuenta por el operador disciplinario para verificar el fin que persigue la norma disciplinaria, y a partir de ellos determinar el grado de vulneración que pudo producir la conducta del servidor público que es sujeto pasivo de la acción disciplinaria.

Pero además, el concepto de «Estado social» ha permitido el incremento de las funciones que este debe asumir como gestor del interés público para dar cumplimiento a ese mandato, y como tal, de ser un Estado gestor con competencias amplias.

En tal virtud, el Estado tiene en su resorte de competencias la gestión de la dinámica social, pero además, algo de lo que los ciudadanos cada día hacen más y mayor uso, la garantía de los derechos fundamentales, y en ese orden de ideas, no basta con el actuar del funcionario público dirigido a la garantía de los principios aludidos en el artículo 209 de la carta fundamental, sino que también en su actividad está presente, en cuanto sea compatible con las funciones del cargo, todo lo que tenga que ver con la realización del Estado gestor y garante de los

derechos fundamentales, aspectos que también han de guiar la labor cotidiana del agente estatal, por lo que constituyen fines perseguidos por la norma disciplinaria, en cuanto el Estado a través de las instituciones está obligado a garantizar a sus asociados.

Estos postulados no pueden ser desconocidos por el operador disciplinario al juzgar la conducta del servidor público, pues ellos le orientan como guía de ponderación para determinar en cada caso en particular; si de una parte estaba llamado a garantizarlo en la actividad donde se produjo la conducta, y en consecuencia incidieron en el cumplimiento o incumplimiento, y solo si de ese examen puede deducirse responsabilidad para el funcionario objeto de la acción disciplinaria, será posible realizar la siguiente actividad consistente en la deducción de responsabilidad en concreto, fundada en los criterios señalados en la ley disciplinaria.

Desde este punto de vista el Estado podrá asumir dos situaciones disyuntivas, de un lado, establecer los correctivos que estime necesarios para mantener el orden y la disciplina en los funcionarios, y de otro, retirar del servicio a aquellos cuya conducta sea definitivamente contraria al orden y las necesidades que tiene la administración para el cumplimiento de los cometidos que le han sido señalados, claro está, a condición de que no vulnere ciertas reglas que está obligado a observar en el acto de asumir alguna de las dos decisiones anotadas.

De otra parte, más allá del análisis de la conducta y de la sanción desde el ámbito legal de la situación fáctica y la sanción, siguiendo los cánones de la norma que ordena, permite o prohíbe, cabe la pregunta si es posible tomar otra determinación sin vulnerar el orden justo.

Ya hemos hablado de los principios constitucionales que rigen tanto la conducta oficial del servidor público en ejercicio de sus funciones, como los de administrar justicia basados en los cánones de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, de la cual hemos adelantado que, más allá de alcanzar la ecuación entre el daño causado con lo que se hace y el que recibe el infractor con la sanción impuesta como mecanismo restaurativo, lo que

se busca es restablecer el orden justo y el equilibrio alterado con la conducta del infractor, aspectos que pueden entrar en conflicto con un canon legal y, por ende, se presentaría un conflicto de normas de diversa fuerza vinculante; pero si tal conflicto se da entre normas con igual fuerza y se encuentran en el nivel superior de la escala normativa, de las cuales no es predicable que unas deban ceder frente a las otras, habrá necesidad de ponderar, cuyo ejercicio encarna una hermenéutica distinta para hacer justicia, donde las normas en conflicto son piedra angular del derecho y no puede decirse que una desaparezca frente a la otra, o que se pueda retirar del ordenamiento jurídico en aplicación a las reglas que se han dejado explicadas.

En la Constitución de 1991 se estableció la categoría de los derechos fundamentales que son de orden superior, y ello no significa cosa distinta a que se encuentran en la escala más alta de la estructura normativa; su fuerza vinculante es superior a la de otras disposiciones del ordenamiento que se limitan a ordenar, prohibir o permitir, constituyendo principios de derecho que entre otros muchos atributos predicables de ellos, se encuentra el de servir de guía para interpretar el resto de las disposiciones jurídicas que la integran.

El hecho de que tales principios tengan una fuerza vinculante superior a las demás normas, permite establecer una estructura determinada del ordenamiento, partiendo de que ellos constituyen la

piedra angular en la explicación de todo el ordenamiento y, por ello, la claridad conceptual involucra toda una teoría que favorezca la integración a partir de la cual se da la racionalidad de todo el ordenamiento jurídico respectivo. **i**

Referencias bibliográficas

- Alexi, Robert. (2012). *Teoría de los derechos fundamentales*. Traducción al español de Carlos Bernal Pulido. Segunda edición en castellano. Madrid, España: Ediciones Sociedad Anónima de Fotocomposición.
- Aranzález G., Rafael E. (2014). ¿Qué significa proporcionalidad de la sanción disciplinaria? Recuperado de (2017, 3 de febrero) <https://rafaelenriquearanzalezgarcia.wordpress.com/2014/02/11/proporcionalidad-de-la-sancion-disciplinaria/>
- Arkhaios.com. (2008). La proporcionalidad y razonabilidad en la acción disciplinaria. Recuperado de (2017, 3 de febrero) <http://www.arkhaios.com/?p=485>
- Asamblea Nacional Constituyente francesa. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. (1789). Recuperado de (2017, 3 de febrero) https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano
- Congreso de la República de Colombia. Código Disciplinario Único (Ley 200 de 1995). Recuperado de (2017, 28 de septiembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=318>

- Congreso de la República de Colombia. Código Disciplinario Único (Ley 734 de 2002). Recuperado de (2017, 28 de septiembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
- Congreso de Colombia. (24 de julio de 2000). Código Penal (Ley 599 de 2000). Recuperado de (2017, 27 de septiembre) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>
- Constitución Política de Colombia (2014). Librería Jurídica de Colombia. Bogotá: Ediciones Sánchez R. Ltda.
- Correa, Rodolfo. (2013). *Teoría general del derecho*. Biblioteca Jurídico Dike. Medellín, Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (28 de abril de 1994). Sentencia C-214. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- Corte Constitucional de Colombia. (18 de febrero de 2003). Sentencia T-125. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Corte Constitucional de Colombia. (14 de mayo de 2003). Sentencia T-391. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.
- Martín, G., Orlando y Largo, C., Julio, C. (2014). El principio de proporcionalidad en el proceso disciplinario. Contradicción jurídica entre la norma sustancial y la procedimental. (Artículo de reflexión para optar al título de especialista en derecho administrativo, Universidad Militar Nueva Granada). Recuperado de (2017, 3 de febrero) <https://goo.gl/oGncqr>
- Nisimblat, Nattan. (2016). *Derecho probatorio, técnicas del juicio oral*. Tercera edición. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Programas académicos para organizaciones públicas y privadas

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

Logos de instituciones: IEMP, ONAC, and other logos.

Mayor información:
IEMP Carrera 4 No. 30
P.O. Box 281030, Tel: 3102 y 1401

▶ Escenarios académicos en la Procuraduría

Recurso hídrico sostenible y economía circular



▶ El procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y director encargado del IEMP hasta el 31 de julio de 2017, Leandro Ramos, «invitó a la academia, las empresas, las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación para que se conviertan en inspectores de vigilancia preventiva en la protección de ecosistemas y servicios públicos, y así apoyar a los organismos de control». Procuraduría General de la Nación. Oficina de Prensa. Boletín 546

ROSA CARLINA GARCÍA ANAYA
 ASESORA PROCURADURÍA DELEGADA PARA LA
 VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizaron el 11 de julio el Congreso Seguridad Hídrica y Economía Circular, con el objeto de debatir los retos, riesgos y amenazas que enfrenta el país en materia de acueducto, alcantarillado y aseo.

El programa académico incluyó temas como la mitigación de riesgos y amenazas hídricas para garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios, la situación financiera de las empresas operadoras y el Conpes 2030 para la gestión integral de residuos sólidos.

Al cierre del encuentro el procurador delegado para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública y director encargado del IEMP hasta el 31 de julio de 2017, Leandro Ramos, anunció que la entidad «velará para que el patrimonio público no sea lesionado en los esquemas contractuales con los operadores, gracias a la acción conjunta con la Superservicios, e invitó a la academia, las empresas, las organizaciones ciudadanas y los medios de comunicación para que se conviertan en inspectores de vigilancia preventiva en la protección de ecosistemas y servicios públicos, y así apoyar a los organismos de control».¹

Así mismo, aseguró que el país debe avanzar hacia la formulación e implementación de programas de

seguridad hídrica y economía circular, mediante la adopción de un modelo que dé cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Advirtió, además, que la Procuraduría «ejercerá vigilancia de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, conjuntamente con la verificación del deber de protección de cuencas hidrográficas y de los ecosistemas respecto a vertimientos y modalidades de disposición contaminante de residuos», en todo el territorio nacional, como «parte de la ecuación para hacer cumplir la ley y la Constitución».

I. Cambio cultural vs. ingresos de operadores

El congreso desarrollado a través de paneles convocó a expertos en la materia.

¹ Procuraduría General de la Nación. Oficina de Prensa. Boletín 546.

El primer segmentó tuvo la participación de Javier Moreno, director de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento (CRA); Judith Buevas, gerente de Proactiva Montería; Juan Guillermo Saldarriaga, profesor del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes; Santiago Ochoa, vicepresidente de Agua y Saneamiento de las Empresas Públicas de Medellín (EPM) y Rolando Higuita, director de Gestión Ambiental de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB).

La discusión del panel «Mitigación de riesgos y amenazas hídricas para garantizar la prestación de servicios públicos domiciliarios», moderado por el superintendente delegado para Acueducto, Aseo y Alcantarillado, Julián López, centró la atención de los 300 asistentes en las ventajas del cambio cultural en el consumo de agua, como el aumento de la cobertura sin incrementar la captación, por ejemplo.

Así mismo, los expertos destacaron la contribución de los avances tecnológicos, la reducción de las pérdidas y la optimización de recursos para educación en materia de cultura ciudadana. Por otro lado, algunos operadores consideraron que la prestación del servicio de acueducto a un mayor número de usuarios con el mismo volumen de agua es una dificultad dada la reducción en el uso, producto de las campañas ciudadanas.

Lo anterior plantearía una disyuntiva entre la optimización del uso sostenible del recurso frente a los ingresos de las empresas prestadoras, lo que requeriría pensar en cobros ajustados a la visión que se quiere implementar y sus resultados, debido a que estos se pueden ver afectados en la situación actual.

De igual manera plantearon, en relación con el crecimiento poblacional y la demanda de servicios públicos domiciliarios, que la realidad va a un ritmo mayor que las políticas públicas y sus procesos de implementación, la necesidad de regionalización de la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado para la reducción y optimización de la prestación, y la

creación de sistemas urbanos de drenaje sostenible.

II. ¿Crisis del sector hídrico en Colombia?

Entre el primer y segundo panel el director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Omar Franco, presentó el Estudio Nacional del Agua (ENA) realizado en el 2014 que evidencia la realidad colombiana en materia de recurso hídrico. Mostró el mapa de la situación actual, en donde algunas regiones se pueden ver abocadas rápidamente a una crisis del sector si no se realiza la planificación adecuada en todos los niveles de desarrollo de la sociedad, con conocimiento veraz y objetivo.

Franco consideró que se tiene una visión herrada del tema del agua y que se planifica sin tener en cuenta este factor, con un agravante, aunque se tiene la idea de que Colombia es una reserva mundial de agua superficial, esta se encuentra regionalizada y no está ubicada en las zonas de mayor densidad de población; también, se han incrementado las grandes pérdidas de cobertura vegetal



Oficina de Prensa PGN

► «(...) el director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Omar Franco, presentó el Estudio Nacional del Agua (ENA) realizado en el 2014 que evidencia la realidad colombiana en materia de recurso hídrico. Mostró el mapa de la situación actual, en donde algunas regiones se pueden ver abocadas rápidamente a una crisis del sector si no se realiza la planificación adecuada en todos los niveles de desarrollo de la sociedad, con conocimiento veraz y objetivo».

que reducen la conservación del recurso hídrico. De otro lado, el país cuenta con reservas subterráneas aún mayores de las cuales el conocimiento es limitado.

Por tal razón, y sabiendo que se tienen datos prospectivos del agua en Colombia, es indispensable avanzar en el conocimiento de dónde se tiene, cómo se administra y qué hacer para conservarla.

A. Consideraciones del primer panel

- La reforma legal constitucional frente al tema del agua y su definición como bien económico no dan espera.
- La presencia del Estado en las zonas desocupadas por la guerrilla para controlar la deforestación es necesaria.
- El tema del agua debe trascender las empresas de acueducto, requiere la articulación público privada e interinstitucional.
- El Conpes 3320, «Estrategia para el manejo ambiental del río Bogotá», debe ser desarrollado, especialmente el programa de uso eficiente y manejo del agua.
- La política de uso racional del recurso hídrico debe ser formulada e implementada.
- El concepto de seguridad hídrica debe contemplarse como factor ordenador del territorio.
- El concepto de riesgo hídrico debe definirse.

III. Economía eficiente en el uso de los recursos

La economía circular en el marco del segundo panel, «Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos», estuvo conformado por Diego Felipe Polanía, subdirector de Agua y Saneamiento del Departamento Nacional de Planeación (DNP), quien moderó la sesión; Leonardo Navarro, coordinador de Residuos Sólidos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Nohora Padilla, vocera de la Asociación de Recicladores de Bogotá; José Alejandro Martínez, docente del Instituto para el Emprendimiento Sostenible; Juan Fernando Saldarriaga, profesor del Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes;

Diana Aguilar, directora ejecutiva de Compromiso Empresarial para el Reciclaje (Cempre) y Roberto Angulo Salazar, socio fundador de la firma Inclusión.

El grupo consideró pertinente la elaboración de una norma que plantee la formulación de políticas públicas diferenciales para la disposición adecuada de residuos sólidos de manera eficiente; la educación para la optimización del uso, reutilización, reciclaje y aprovechamiento de los residuos sólidos; la interoperatividad entre los diferentes sistemas de información y la promoción de cambios de comportamientos en producción y consumo.

La vocera de los recicladores manifestó que ellos son el resultado de la

transición entre el cierre de los botaderos de basura a cielo abierto y los rellenos sanitarios, en donde pasaron de revisar los basureros a revisar las canecas de basura.

En este contexto consideró que se han presentado tergiversaciones de la legislación que cobija a los recicladores, por parte de los alcaldes, en el proceso de implementación; de igual manera, reveló que lo que se utiliza es lo que se vende en el mercado empresarial, no es todo lo que podría ser aprovechable y, agregó, que existen unos incentivos perversos manejados por los municipios, se requiere generar unos adecuados para esta población.

De otro lado, afirmaron que la Ley 511 de 1999 reconoce a los recicladores y no a los recuperadores, por lo tanto,

demandan su inclusión y el respeto de la denominación como parte del reconocimiento de esta labor.

Cempre propuso una alianza nacional por el reciclaje para entender la cadena de valor e identificar los nodos problemáticos, las posibilidades de mejora y los acuerdos que son indispensables de largo plazo.

Se planteó también la posibilidad de activar una iniciativa regional de reciclaje inclusiva, extender más allá del consumo la cadena de valor en el caso de la economía circular teniendo en cuenta que está inmersa en el concepto de economía sostenible e integrar a los recicladores en programas de inclusión social y productivos.

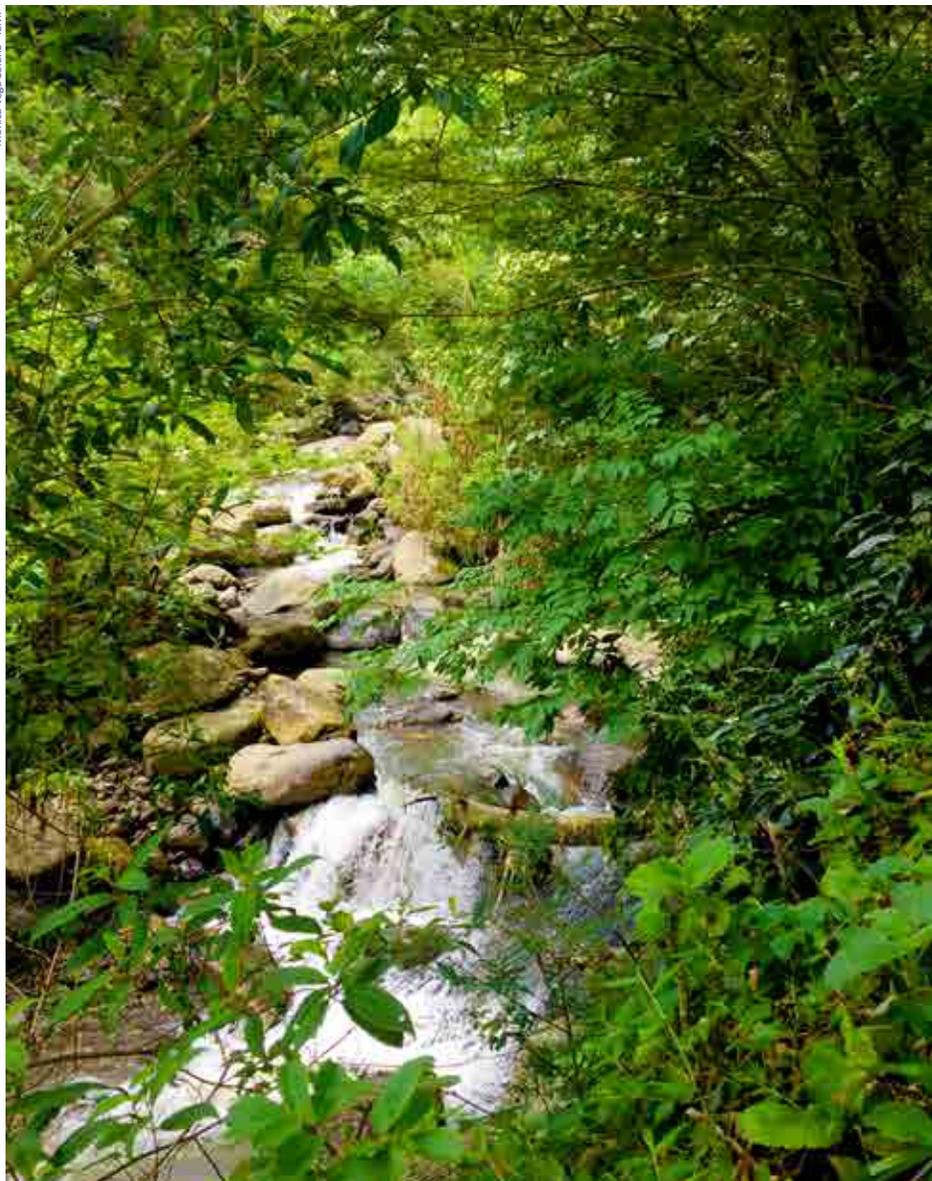
En el panel se refirió el caso de Suiza en donde existe uno de los sistemas más avanzados de reciclaje, allí se ofrecen incentivos, tasas y costos de disposición final.

IV. Continuidad, presupuesto y eficiencia en la prestación de servicios

El último panel del congreso, «Situación financiera de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo», estuvo integrado por Lady Ospina, directora de Proyectos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Laura Catalina Cardona, gerente general (e) de la EAAB; Gustavo Navia Paz, gerente de Proyectos CDM Smith Colombia y Manuel Vicente Barrera, gerente de Proactiva Tunja.

La sesión moderada por Magdalena Barón, directora del Fondo Empresarial de la Superintendencia de Servicios Públicos, tuvo como marco la responsabilidad social. Los prestadores solicitaron al Gobierno estabilidad jurídica y política pese a los cambios de mandatarios.

Para las empresas la responsabilidad de los prestadores públicos y privados es la misma cuando de brindar servicios públicos se trata, y opinan que es posible atender a los pequeños usuarios a través de la regionalización de los mercados para lo cual se están planteando esquemas de atención diferenciados, para poder cubrir todo el territorio tanto urbano como



► «Al concluir el Congreso de Seguridad Hídrica y Economía Circular los participantes y la Procuraduría General de la Nación acordaron propiciar un nuevo espacio para continuar debatiendo los retos, riesgos y amenazas que enfrenta el país en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios y, primordialmente, la conservación del recurso hídrico».

rural, hasta en zonas de difícil acceso, y con tarifas diferenciales.

Hay quienes consideran que el servicio más costoso es el que no se presta, los procesos requieren continuidad, suficiencia económica y eficiencia, así como el concurso y la responsabilidad de todos los actores.

Finalmente, la Procuraduría socializó su visión en relación con la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la protección de las cuencas hidrográficas y la necesaria transformación de estas para el futuro.

Recomendaciones finales

- Cambiar la concepción y enfoque en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y en el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente, ya que el concepto de desarrollo sostenible impone límites a la sobreutilización de los recursos.
- Articular las instituciones involucradas con el recurso hídrico.
- Promover la «interoperatividad» entre todos los sistemas de información en torno a la prestación de servicios, para alimentar una base de datos que pueda proveer información global actualizada.
- Construir sobre lo construido, y hacerlo en equipo, basados en la

confianza, conocimiento y respeto de los diferentes actores.

- Brindar estabilidad jurídica y política a los prestadores de servicios públicos para enfrentar los cambios de gobierno, en el marco de la responsabilidad social.
- Contar con auditorías externas en los prestadores de servicios públicos domiciliarios por recomendación de la superintendencia.
- Avanzar en la formulación e implementación de políticas públicas, al mismo ritmo de la realidad, es un reto para legisladores, administradores públicos y prestadores de servicios, así como trabajar articulados para dar respuestas oportunas, pertinentes y optimizando recursos para procurar mejores resultados que beneficien a la población.
- Pasar de un simple control de legalidad a un control del cumplimiento de metas y resultados, optimizando recursos y herramientas con sostenibilidad.
- Contribuir al modelo de relacionamiento público privado, y a su implementación, a través de la vigilancia preventiva de la Procuraduría, en bien de la sociedad. En ningún caso es aceptable que estas alianzas puedan ir en detrimento de lo público.

- Pasar de la norma a la aplicación y de la política a la operación, y plantear la regionalización como objetivo y modelo de operación a escala.
- Propender hacia la coordinación y colaboración de todas las instancias del Estado encargadas de la vigilancia de las actuaciones de los servidores, para hacer más efectivo el control y resultados en la prestación de servicios públicos domiciliarios.

Al concluir el Congreso de Seguridad Hídrica y Economía Circular los participantes y la Procuraduría General de la Nación acordaron propiciar un nuevo espacio para continuar debatiendo los retos, riesgos y amenazas que enfrenta el país en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios y, primordialmente, la conservación del recurso hídrico. **i**

Referencias bibliográficas

- Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. Documento ayuda memoria Congreso de Seguridad Hídrica y Economía Circular, julio 11/17.
- Procuraduría General de la Nación. Oficina de Prensa (2017). Boletín 546 del 13 de julio, recuperado <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Recurso-hidrico-procuraduria.news>

Poema



WALTER AZULA TRAJANO¹

La luz resulta una delgada aproximación al tiempo,
la brusca incorporación de la palabra a la materia,
al polvo incalculable que otrora fuese el sueño.
En el aquí y en el ahora,
todo pierde su pretexto;
las formas buscan su latido,
el ciclo inagotable del agua y de la estrella.
Un cuerpo se debate entre el olvido;
sus líneas imperceptibles,
configuran un perfume difícil de evocar.
Las manos se aferran al silencio
y la ausencia detiene el paso de la lluvia.
Cuando la luna purifica sus destellos en la tierra,
la hoja se contrae,
define sus fronteras.
No hay horizonte para la mirada vacilante de la espera,
ni para la plegaria indiscrible de los vientos.
¿Qué nos queda?
La insoportable convicción del desafío.

¹ Sociólogo, investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.

