

- 4** El IEMP comprometido con la ciencia, el conocimiento y la innovación
- 6** Conversatorio Ética para una Nueva Colombia
- 18** Minería de oro, una actividad con impacto socioeconómico en los entes territoriales
- 40** Orientación disciplinaria
- 47** Séptimo Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal
- 62** Avances, retos y desafíos del sistema de salud en Colombia
- 65** Desarrollo jurisprudencial de la inasistencia alimentaria en Colombia
- 70** Responsabilidad disciplinaria de los comités de conciliación, en relación con la acción de repetición
- 81** Extinción de dominio y el deber de cuidado
- 82** Modelo neuronal para la analítica de datos
- 91** Ministerio público ciudadano
- 98** Tres factores claves para el fortalecimiento del control social a la gestión pública
- 101** Breviario de infancia

Instituto de Estudios del Ministerio Público

N.º 30 • VOLUMEN 9 • JULIO DE 2018

innova®

BOLETÍN DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO
ISSN 2145-5430

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

Fernando Carrillo Flórez
Procurador general de la nación

Juan Carlos Cortés González
Viceprocurador general de la nación

Leandro Ramos
Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Dirección general - Edición n.º 30

Carlos Mario Molina Betancur
Exdirector Instituto de Estudios
del Ministerio Público

Coordinación editorial y corrección de textos

Mónica Vega Solano

Comité editorial

Carlos Mario Molina Betancur
Leandro Ramos
Luis Enrique Martínez Ballén
William Millán Monsalve
Mónica Vega Solano

Diseño original

Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico

Diagramación

Imprenta Nacional de Colombia

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Editor

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

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

 IEMP Colombia

 @IEMP_Colombia

Labor académica

El Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) es una unidad administrativa especial de carácter académico de la Procuraduría General de la Nación, con autonomía presupuestal y administrativa y capacidad de contratación. Lo creó la Ley 201 de 1995 y se encuentra reglamentado por el Decreto 262 de 2000.

El IEMP tiene como fin primordial promover, facilitar y desarrollar la gestión del conocimiento y el respeto de los derechos constitucionales, a través de programas de capacitación en áreas jurídicas, técnicas y de talento humano, y adelantar y apoyar investigaciones científicas, económicas, históricas, políticas y de otra naturaleza, que contribuyan al cumplimiento del quehacer misional del ministerio público, dirigidas a entidades públicas y a la sociedad en general.

La labor académica de reflexión e investigación científica, rigurosa y sistemática del IEMP, le ha permitido ocupar un lugar destacado en la comunidad académica nacional e internacional, en las materias objeto de su actuación, lo cual apoya de forma sostenible la gestión pública y el Estado social de derecho.

Investigaciones

El IEMP ofrece investigación, diseño, desarrollo y aplicación de modelos integrados en gestión de conocimiento y gestión organizacional.

Mediante la convergencia de conocimiento especializado, orientación hacia soluciones y actividades de consultoría, medición, análisis, escenarios de decisión y evaluación, el IEMP consigue transformaciones organizacionales que le facilitan a las entidades públicas cumplir con efectividad su misionalidad y a empresas sus objetivos de mercado. A la fecha, se ofrecen modelos de gestión en cumplimiento, innovación y desarrollo, infraestructura y transporte, energía e hidrocarburos, desarrollo marítimo, salud, seguridad pública y convivencia, y cultura y patrimonio cultural. La labor de investigación académica que adelanta el IEMP se estructura en un programa nacional que responde a los campos de acción de la Procuraduría General de la Nación, asociados a subprogramas y líneas de investigación en áreas de interés para el ministerio público, a saber: derechos humanos, moralidad y ética pública, infancia y adolescencia, medio ambiente, salud, desarrollo urbano y rural, conciliación administrativa, asuntos civiles, étnicos y laborales, entre otros. En el marco de la estructura de investigación definida, el IEMP utiliza distintos mecanismos para su implementación, como la firma de convenios interinstitucionales, la participación en convocatorias y alianzas estratégicas con instancias nacionales, que permiten realizar estudios académicos de mayor impacto.

El IEMP cuenta con un equipo humano de altas calidades que le permite estar vinculado al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de grupos de investigación, revistas académicas, publicaciones y eventos de socialización de los resultados alcanzados.

Capacitaciones

La División de Capacitación del IEMP planifica y coordina los programas de estudio, conforme a las necesidades del ministerio público y de las entidades públicas, privadas y de economía mixta, con el propósito de promover la eficiencia administrativa con fundamento en la actualización y el dominio del conocimiento. El IEMP ofrece los siguientes programas de capacitación, con diseños curriculares ajustados a las necesidades de las entidades

Cursos cortos y diplomados:

- Acciones Constitucionales.
- Pliego de Cargos.
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Conciliación en Derecho.
- Contratación Estatal.
- Derecho Administrativo Laboral.
- Derecho Constitucional.
- Derecho de Petición.
- Derecho Disciplinario.
- Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.
- Estatuto Anticorrupción y Ley de Transparencia.

- Ética Pública.
- Implicaciones Disciplinarias en la Contratación Estatal.
- Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF)
- Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).
- Redacción y Argumentación Jurídica.
- Cultura y Clima Organizacional.

reflejan la producción académica de los funcionarios de la entidad. Igualmente publica resultados de proyectos de investigación adelantados por el IEMP.

La labor editorial cuenta a la fecha con más de 450 títulos, en temas como derecho disciplinario, derecho penal, derecho civil, contratación estatal, derechos humanos, derecho internacional humanitario, medio ambiente y conciliación, que han hecho visible el quehacer del ministerio público y fortalecido la labor preventiva de la Procuraduría General de la Nación.

Esta labor se realiza en el marco del proceso de publicaciones, el cual se encuentra certificado por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), que atiende las necesidades de información, apoyo normativo y contenido documental de las distintas áreas del ministerio público. El IEMP actualmente está avanzando hacia la virtualización de su producción editorial para estar acorde con la era digital.

del IEMP tiene dos líneas, una de disciplinario y la otra de conciliación, es el más reciente proceso misional creado por la unidad académica del ministerio público. El servicio se ofrece a los servidores públicos con los más altos estándares exigidos por la norma internacional ISO –IEC 17024:2012 y las exigencias de la acreditación del Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) obtenida en el 2013. La certificación de competencias laborales a nivel profesional, se ofrece en líneas misionales de las entidades del sector público. **i**

Publicaciones

La actividad editorial del IEMP tiene como propósito publicar los documentos que

Certificaciones

La certificación de personas en competencias laborales

Imagen corporativa del IEMP



► Diferentes diseños de piezas para la imagen del IEMP

Natalia del Pilar Ceron Franco, diseñadora del IEMP.

El IEMP comprometido con la ciencia, el conocimiento y la innovación



Cortesía Carlos Mario Molina Betancur - IEMP

► Carlos Mario Molina Betancur, director IEMP.

CARLOS MARIO MOLINA BETANCUR¹ DIRECTOR IEMP

En la celebración de los nueve años de la revista **INNOVA** no podía dejar pasar la ocasión sin marcar el registro de un gran esfuerzo realizado por el director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), Carlos Mario Molina Betancur, y el equipo editorial integrado por Luis Enrique Martínez Ballén, jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos, y líder del proceso de publicaciones, y Mónica Vega Solano, asesora de la Dirección y coordinadora editorial de **INNOVA**.

El documento que nació como un boletín informativo institucional, se convirtió en una revista que entrega a los servidores y ciudadanía artículos elaborados a la altura de las expectativas que tiene el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, quien dirige

¹ Abogado, 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. El director del IEMP es miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y hace parte de la Asociación Andrés Bello de juristas franco-latinoamericanos. 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. 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. Académico e investigador, ha publicado más de una decena de libros y ha participado con artículos en diferentes revistas especializadas en derecho.

una institución renovada que responde a las necesidades del ministerio público, una Procuraduría cada vez más rigurosa en el quehacer profesional y el compromiso ético.

Los temas seleccionados en este número responden de manera coordinada a la búsqueda de una publicación reflexiva, que lleva al público que la consulta a encontrar información actualizada y debates importantes sobre diferentes temáticas que recubren los hechos y las preocupaciones de quienes se ocupan de ellas cotidianamente.

Este número simbólico también marcará la necesaria y lógica transformación del IEMP en un importante centro de pensamiento, que pretende poner al servicio de toda la comunidad académica y profesional el análisis de políticas públicas gubernamentales, el quehacer misional y la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación, los proyectos de ley y normativas de actualidad que interesan al ministerio público, así como los documentos de estudio y estadísticas que manejan los diferentes organismos e instituciones del Estado.

En este sentido, la revista **INNOVA** contará desde ahora con temáticas mucho más reflexivas que den cuenta de las necesidades de información y análisis dirigidas a la comunidad académica, servidores y ciudadanía que fielmente han seguido la publicación durante casi diez años de esfuerzos continuos.

Además, la revista **INNOVA** contará con una nueva sección de resúmenes de investigación que darán cuenta de las importantes reflexiones que hacen los grupos de investigación del IEMP, así como los avances de estudios que entregan los investigadores que colaboran en diferentes temas de interés para el ministerio público.

Así mismo, **INNOVA** seguirá relatando las conclusiones de los más importantes eventos, congresos, seminarios y actividades académicas en donde parti-

cipa el IEMP y la Procuraduría General de la Nación, para mantener informados y actualizados a los funcionarios del ministerio público.

En este importante número los lectores encuentran, en primer lugar, el Conversatorio Ética para una Nueva Colombia, de Mónica Vega Solano, asesora de la Dirección del IEMP, quien relata el evento académico que se realizó el 29 de agosto de 2017 en el Auditorio Luis Carlos Galán de la Pontificia Universidad Javeriana, sede Bogotá, liderado por el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, con el apoyo del ente educativo, la Organización de Estados Iberoamericanos y el IEMP, y la participación de medios de comunicación como *Caracol TV*, *La W Radio* y la revista digital *Kienyke*.

Luego, la publicación presenta un tema de actualidad, a saber: «Minería de oro, una actividad con impacto socioeconómico en los entes territoriales», de Glenis Rocío Quecano Palacio quien realizó el estudio coordinado desde la unidad académica del ministerio público por César Augusto Nieto Rojas, asesor e investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP. El documento desarrolla de manera secuencial una introducción conceptual de biorregionalismo, desarrollo sostenible, suelo, etc., como referente de la normativa internacional, y la información recolectada en el trabajo de campo financiado por el IEMP, en donde se lograron identificar los impactos sobre el territorio, la población y la economía, desde la perspectiva no solo de la administración municipal sino de los habitantes como integrantes soberanos del Estado.

Inmediatamente, dadas las recientes elecciones presidenciales en Colombia —marzo y mayo de 2018—, **INNOVA** tiene el privilegio de contar con pertinentes «Orientaciones disciplinarias» que brinda el experto Juan Fernando Gómez

Gutiérrez, procurador auxiliar para Asuntos Disciplinarios (e), quien destaca algunas relacionadas con las investigaciones disciplinarias de actores electorales y explica cuál es la autoridad competente para adelantarlas. Igualmente, el artículo responde a consultas referentes al régimen disciplinario aplicable a los trabajadores de las sociedades de economía mixta con Registro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y relacionadas con la autoridad disciplinaria competente para conocer las actuaciones que deban adelantarse contra funcionarios de las áreas metropolitanas.

A continuación, el jefe (e) de la División de Capacitación del IEMP, William Millán Monsalve, comparte los principales análisis del Séptimo Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal: «Potestad disciplinaria en un Estado social de derecho», organizado por la unidad académica del ministerio público. En esta séptima versión del congreso, realizado los días 23 y 24 de noviembre de 2017 en el Teatro Patria de la ciudad de Bogotá, acudieron 687 personas, y participaron a través de conferencias magistrales expertos nacionales e internacionales en las áreas del derecho disciplinario y la contratación estatal.

INNOVA también presenta reflexiones de actualidad como los «Avances, retos y desafíos del sistema de salud en Colombia» de Yolima Méndez Camacho, presidente de la Fundación Colombiana de Leucemia, Linfoma y del Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil (OICI), y miembro del Comité Directivo LATAM CCI, artículo en el

que se discuten los diferentes escenarios de análisis acerca de los avances y desafíos del sistema. Allí son relevantes algunas opiniones en favor de los que consideran que se han realizado grandes cambios que favorecen la cobertura y el acceso en salud de la población, contrapuestas a las opiniones de los detractores que, en cambio, castigan el sistema de salud basado en el modelo anterior a la Ley 100 de 1993.

En las siguientes páginas los lectores encuentran los más recientes «Desarrollos jurisprudenciales de la inasistencia alimentaria en Colombia», de Iris Pascuala Hurtado Palacios, sustanciadora de la Procuraduría 41 Judicial Administrativa de la regional del Chocó, artículo que analiza las causas e implicaciones del incumplimiento de esta obligación legal, imposición establecida en favor de quienes están en una situación de dependencia o necesidad, dado sus atributos personalísimos.

Además, Arturo Ronderos Salgado, asesor y coordinador académico de la División de Capacitación del IEMP, brinda en su escrito una interesante reflexión sobre cómo podrían tipificarse las conductas disciplinarias de miembros de los comités de conciliación, derivadas de la inaplicación o defectuosa aplicación de la Ley 678 de 2001 y su reglamentación.

Por otro lado, **INNOVA** cuenta con la reflexión titulada «Extinción de dominio y el deber de cuidado» de Juan Carlos Suárez Rodríguez, sustanciador de la Procuraduría 356 Judicial II para Asuntos Penales, quien actualiza a los lectores sobre la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014, que regula la extinción de

dominio, en donde se pone en contexto la actividad de la Fiscalía General de la Nación y la importancia que revisten ciertas facultades del ente para secuestrar los bienes que estén inmersos en algunas de las casuales establecidas en el artículo 16 de la ley.

Seguidamente, Emanuel Elberto Ortiz Ruiz, servidor del Grupo de Informática Forense de la Dirección de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, presenta en este número el «Modelo neuronal para la analítica de datos, visión de cumplimiento estratégico para la Procuraduría General de la Nación», que explica la relevancia de la información y los datos, como fuentes primarias y elementales, que han promovido y dilucidado cambios políticos, económicos y sociales trascendentales en la historia. El autor acerca al lector hacia los mecanismos para generar conocimiento a través de los datos en la Procuraduría General de la Nación.

INNOVA contiene, además, las reflexiones sobre el «Ministerio público ciudadano», que incorpora el informe de gestión de 2017 del Programa Nacional de Capacitación del Ministerio Público Dirigido a Personeros Municipales del IEMP, elaborado por Luis Alberto Ujueta Cárdenas, coordinador académico de la División de Capacitación del Instituto, quien muestra claramente el objetivo general del programa para fortalecer los lazos interinstitucionales a través de la articulación del ministerio público local, mediante el uso de herramientas prácticas para el accionar misional, propósito que la unidad académica, año tras año, ha logra-

do gracias al empoderamiento de la labor disciplinaria, de los mecanismos de protección de derechos humanos (DD. HH.) y de participación ciudadana, la protección ambiental y la articulación referida, a través de las mesas regionales de trabajo.

Por último, Diana Marcela Bravo Aguilera, asesora de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública, explica los «Tres factores claves para el fortalecimiento del control social a la gestión pública», a propósito de los resultados de la VI Semana de la Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la Nación cuyo enfoque fue los «Desafíos de la participación ciudadana y el control social», tema que tuvo como objetivo generar un espacio de reflexión sobre los avances y los retos de la participación ciudadana y el control social a la gestión pública, para lograr el mejoramiento en la prestación de servicios haciendo partícipes a las juventudes como un nuevo actor social.

Como de costumbre, la revista no podía celebrar sus nueve años de reflexión sin el toque literario, en esta ocasión el *Breviario de infancia*, de Walter Rafael Azula Trujano, un espacio dedicado a la imaginación poética de un destacado miembro del IEMP que hace parte del equipo de profesionales de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto.

Espero que disfruten esta importante celebración, orgullo de todo un equipo comprometido con la ciencia, el conocimiento y la innovación al servicio del país. **i**

▶ Ética pública

Cortesía Fernando Molina Acosta



MÓNICA VEGA SOLANO
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

El 29 de agosto de 2017, en el Auditorio Luis Carlos Galán de la Pontificia Universidad Javeriana, se realizó el Conversatorio Ética para una Nueva Colombia promovido por el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, con el apoyo del ente educativo, la Organización de Estados Iberoamericanos y el IEMP, y la participación de medios de comunicación como *Caracol TV*, *La W Radio* y la revista digital *Kienyke*.

El encuentro académico que congregó a 315 personas focalizó la atención en los desafíos éticos de la sociedad colombiana para la profundización de la democracia y la materialización de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991.

En la instalación del foro el rector de la universidad, Jorge Humberto Peláez Piedrahita, s. j., consideró esencial convocar escenarios en los que se discuta y reflexione sobre los desafíos éticos y la crisis de la moral pública. Al mismo tiempo, rememoró las palabras del constituyente a comienzos de la década de los 90, y actual procurador general, referentes a la educación como «pieza fundamental para el ejercicio político y el desarrollo social», y citó, además, que «sin educación no son posibles ni la libertad, ni la igualdad de los hombres, como tampoco el logro de los fines colectivos que impulsan la asociación».

Conversatorio Ética para una Nueva Colombia

En este sentido, el rector del ente educativo señaló que la ética hace parte integral de la formación, pero que en un «entorno de descomposición social como el que se vive en la actualidad» se requiere mover a la sociedad para analizar las responsabilidades y, sobre todo, «definir las medidas que se deben tomar».

Jorge H. Peláez habló del libro-entrevista del cardenal Peter Turkson con Vittorio V. Alberti (2017) llamado *Corrosión*, cuyo prólogo es del papa Francisco quien manifestó que «la corrupción es la peor plaga social porque genera gravísimos problemas y crímenes que implican a todos, un cáncer que destruye nuestras vidas (...)». El papa propuso la solución al flagelo que implica una tarea colosal, esto es, «un nuevo humanismo», por lo que emplaza a los ciudadanos a ser «copos de nieve» que generen una avalancha que cambie este «negro rumbo».

Para el rector de la universidad el foro es uno de esos copos que permiten promover el retorno a la ética, aunado a otras acciones cuyo propósito fundamental es combatir la corrupción en Colombia.

I. Conflicto armado, cortina de humo para la corrupción

Ante los participantes al foro el procurador Carrillo se preguntó —como todos los colombianos—, «¿en qué momento la ética se refundió y la corrupción se convirtió en una pandemia que amenaza con llevarse por delante la democracia, las instituciones y las esperanzas de reconciliación?».

El interrogante nace de la actuación carente de imparcialidad y probidad de algunos servidores públicos, y de uno que otro funcionario a quien se le ha delegado el desempeño de actividades públicas, o de quienes laboran en el

sector privado y aceptan o favorecen conductas inaceptables que van en contra del interés general que, en suma, destruyen la poca confianza que aún le queda a las nuevas generaciones de tener un futuro prometedor o, al menos, un país viable.

Para el procurador, Colombia pasó de ser «campeona mundial en violación de derechos humanos a ganar medallas de oro en desigualdad y corrupción». El jefe del ministerio público advirtió que no enfrentar el flagelo «será la victoria de quienes han sepultado la ética en el lodazal de la politiquería, las coimas, los torcidos y entuertos, de quienes han postrado en la miseria a los territorios, en donde unos pocos se roban la plata de los hospitales para vivir en mansiones como virreyes, y con el dinero de la educación de los más necesitados mandan a sus hijos a estudiar en el exterior y posan de decentes».

A renglón seguido, manifestó que «el estruendo de la guerra silenciaba» los escándalos de defraudación del erario, convirtiéndose en la cortina de humo que durante décadas camufló a los corruptos, pero «el humo de la guerra se disipó y ahora se ve con claridad la enorme tragedia ética que padece el país» arrasada por el delito y la impunidad, agregó.

El procurador reiteró que el país «vive la más importante de las batallas, esta vez contra los corruptos, que han promovido los antivalores que han convertido la política en mercado de dinero, votos y contratos; la justicia en un trueque de favores; la iniciativa privada en una feria de coimas; la democracia en una nave que cruza tormentas azuzadas por el populismo, y la educación y la salud en botín de los más avivados».

Por todos es conocido que en Colombia uno de los principales focos de

corrupción es el escenario político. El procurador, sobre el particular, indicó que el camino para devolver la majestad a la política es «castigando social, disciplinaria y penalmente a quienes han hecho de la trampa su principal ley para ascender en el manejo del Estado. (...), no pueden haber intocables. Las credenciales manchadas de corrupción deben ser revocadas por los jueces, y por el electorado que tiene en su voto el poder para cambiar a Colombia».

A. ¿Los órganos de control castigan la corrupción?

El supremo director del ministerio público no tuvo reparos en denunciar, ante los participantes del conversatorio, que 'los malos' «han logrado que miles de expedientes prescriban, desaparezcan o las sanciones se caigan en instancias superiores por ser mal formuladas». En su opinión, «la lucha por la ética incluye la limpieza de la casa de la justicia» y aseguró que «los órganos de control han sido inferiores al reto de castigar la corrupción».

Admitió que «en un país con una impunidad del 98% ser justo, creer en la justicia, es un verdadero acto de fe en la democracia. El gran reto de la justicia es autorreformarse antes de que los hechos conduzcan a decisiones radicales por parte de la ciudadanía, [como] darle poder en las urnas a quienes pretenden salidas extremas y populistas frente a la justicia», sentenció.

Para el jefe del ministerio público «no basta con destituir funcionarios y aumentar las estadísticas (...), se requiere una renovada cultura de servicio público que supere el afán del enriquecimiento ilícito. Hay que acabar con la creencia de que un cargo en el Estado es equivalente a una licencia para taparse con dinero fácil». A fin de modificar estos lamentables hábitos, el procurador se comprometió a trabajar conjuntamente con el Departamento Administrativo de la Función Pública «en la capacitación y formación en valores de los servidores públicos, para que la solidaridad y la honestidad se impongan».

B. «No hacer nada para recuperar la ética sería una traición a la historia»: procurador Carrillo

El representante de la instancia que debe «proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad (...)» (Constitución Política de Colombia, art. 277, num. 2) proclamó que el «respeto a la vida y a los derechos (...) es una cuestión de dignidad y ética política». En este sentido, el procurador recordó el silencio y la indiferencia que afrontaron ocho millones de colombianos «desplazados y desposeídos de seis millones de hectáreas de tierra, a manos de los grupos paramilitares en alianza con empresarios, terratenientes y políticos».

Fernando Carrillo es un convencido de que el cumplimiento de los acuerdos de paz suscritos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) «es un imperativo ético, para que ningún colombiano tenga nunca más excusa para alzarse en armas, pero, sobre todo, para que las condiciones que generaron los años de violencia sean superadas». Por ello convocó a los jóvenes, presentes en el encuentro académico, a «derrotar la política del odio y darle nuevos contenidos a la democracia. (...) En ustedes recae la enorme responsabilidad de cambiar a Colombia y espantar los fantasmas que llenan de temor a los más débiles», aseveró.

C. Corresponsabilidad del sector privado

Para el procurador Carrillo el «derrumbe ético es fruto del apego desmedido al dinero, la ambición desmesurada de poder y el desprecio absoluto por la justicia». Por otro lado, sostuvo que hablar de corrupción en el Estado involucra, en un alto porcentaje de casos, al sector privado, por lo que aseguró que «ladrones de estrato seis, funcionarios de grandes compañías, se han embolsillado billones de pesos que arrebataron al Estado y a los más pobres».

Desde otro ángulo, celebró el interés de representantes del mismo sector para actuar contra la corrupción mediante la formalización de pactos con la Procuraduría, cuyos propósitos

son instaurar «serios controles a los comportamientos de los particulares que interactúan con el Estado» y propender hacia una contratación transparente. Para el jefe del ministerio público quienes más hablan de probidad son en ocasiones los más deshonestos.

En otro orden de ideas, la cabeza del órgano de control llamó a los empresarios conectados con las exigencias de la modernidad a contribuir para cerrar las brechas sociales que, sin lugar a equívocos, han sido caldo de cultivo para las mayores desgracias que afronta el país como la inequidad, la injusticia, la violencia y la delincuencia, por mencionar algunos de los flagelos más estudiados, al igual que los conflictos cotidianos, del día a día de los ciudadanos, problemas de convivencia generalmente invisibles que también son resultado de necesidades no resueltas por el Estado y por todos aquellos corresponsables de la búsqueda del bienestar colectivo.

D. La crisis ética, una tragedia

Al cerrar su intervención el procurador reprochó las «frases justificativas» que, entre otras causas, propiciaron la tragedia colombiana. El «nos toca» mirar hacia otro lado para sobrevivir, plagiar para graduarnos, colarnos en el bus para llegar rápido, aprovechar el cuarto de hora para enriquecernos en el Estado o la empresa privada, matar para vivir, dar coimas a un juez para quedar libres o votar por el que digan, son expresiones que se han



Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación

► «En la instalación del Conversatorio Ética para una Nueva Colombia el rector de la Pontificia Universidad Javeriana, Jorge Humberto Peláez Piedrahita, S. J., consideró esencial convocar escenarios en los que se discuta y reflexione sobre los desafíos éticos y la crisis de la moral pública».

convertido en la «filosofía del pesimismo y la justificación de la violencia, la injusticia y la corrupción». En definitiva Fernando Carrillo concluyó que «si la ética no renace, el país se derrumbará».

II. Desafíos éticos de Colombia

El primer panel del foro estuvo integrado por Francisco de Roux,¹ exprovincial de la Compañía de Jesús; Almudena Bernabéu,² directora de Guernica 37, y Antanas Mockus,³ presidente de Corporacionarios. La moderación estuvo a cargo de Manuel Teodoro, director del programa de *Caracol TV*, *Séptimo Día*.

A. A Colombia la «absorbió la destrucción de la vida»: De Roux

Al responder la pregunta ¿qué tan importante es la ética en Colombia?, Francisco de Roux recordó que hace 30 años se realizó un conversatorio acerca del *vacuum* o vacío moral en el país, esencialmente religioso, teniendo en cuenta el proceso de secularización que se venía dando, entre otras razones por la globalización de las comunicaciones que favoreció el inicio de la civilidad en un territorio que se preciaba de seguir las normas católicas, pero que cada vez menos eran las reglas y principios para todos los ciudadanos, lo

que no se registró como una «tragedia» sino como la oportunidad de construir una moral civil con un sustrato ético que la soportara no solo desde el campo religioso.

Antanas Mockus sumó a la explicación de Francisco de Roux que «en Medellín, en los años 30, los profesores de la Escuela Nacional de Minas tenían una consigna sencillísima que era formar gente honrada aunque perdiera la fe».

Para De Roux, el país jamás construyó una ética ciudadana y, en consecuencia, cayó «en el vacío» sin posibilidad de retorno. En su opinión, «desafortunadamente, cuando se podía empezar a construir el país, se recibieron golpes descomunales que demostraron la caída en este vacío tan hondo», refiriéndose a los ataques contra la vida humana, lo que demuestra «la profundización del desastre moral que desborda todos los límites», afirmó.

El exdirector del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio mencionó a los participantes —lo que reiteró en la columna de *El Tiempo* posterior al foro—:

Con el vacío moral vino la destrucción brutal de la vida humana porque los cimientos de la convivencia estaban rotos. Primero, los años de la Violencia, con 300.000 asesinatos de campesinos. Luego, los homicidios cotidianos, que llegaron a más de 30.000 por año, y el narcotráfico y la guerra política degradada, con 8 millones de víctimas. (De Roux, 2017).

Para De Roux el país se quedó quieto ante estos golpes mostrando una ruptura descomunal y absoluta perplejidad debido a lo que en sociología se llama el «trauma social». Después de eso Colombia no pudo ser la misma y lo más grave, señaló, es que estos hechos generaron «relatos e interpretaciones como una manera de controlar el sentido de lo que había pasado, relatos polarizadores, excluyentes, opuestos desde los aparatos políticos y la dominación de los medios de comunicación, desde la empresa privada, y de hombres y mujeres con armas constriñendo a la gente para que piensen de una manera determinada».



«No basta con destituir funcionarios y aumentar las estadísticas (...), se requiere una renovada cultura de servicio público que supere el afán del enriquecimiento ilícito. Hay que acabar con la creencia de que un cargo en el Estado es equivalente a una licencia para taparse con dinero fácil». Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la nación.

El premio nacional de paz 2001 sugirió avanzar constructivamente mirando, en primer lugar, la Constitución de 1991, que fue un intento serio de configurar valores civiles propios discutidos en medio de las dificultades, «pero que los colombianos no han logrado apropiarse», comentó. En segundo lugar revisar el papel de las familias al inculcar a los niños los valores, y el de la escuela al reforzarlos, engrandeciendo la dignidad de los pequeños y jóvenes preparándolos para ser verdaderos ciudadanos, con «comportamientos públicos que entusiasmen a todos». Finalmente, consideró fundamental, como bien lo expresó en la columna de *El Tiempo*, que:

(...) el camino corto para recuperar la base ética de la dignidad perdida es llamar a las víctimas de todos los lados, sin hacer caso a las interpretaciones que nos polarizan.

Y que las víctimas hablen ante sus victimarios. No solo las víctimas de la guerra, sino también los niños con hambre, ante los que les robaron los auxilios alimentarios; las familias con muertos, ante los que se robaron la salud; los campesinos despojados, ante los que les robaron la tierra; los encarcelados injustamente, ante los falsos testigos pagados, etc. Para que los magistrados y políticos y empresarios corruptos entiendan que ellos asesinaron en ellos mismos su propia dignidad y la vulneraron en todos nosotros. (De Roux, 2017).

¹ Licenciado en filosofía y letras, doctorado y maestro en economía. Fue director del Programa por la Paz de la Compañía de Jesús y director del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). Fundó y dirigió el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (1995-2008). En 2001 fue Premio Nacional de Paz. En 2016 la Universidad Nacional de Colombia le otorgó el doctorado honoris causa por su compromiso con la paz de Colombia. En la actualidad dirige el Centro Fe y Cultura, organización no gubernamental en la ciudad de Medellín (Antioquia). Al cierre de **INNOVA** De Roux fue elegido como el presidente de la Comisión de la Verdad, instancia extrajudicial conformada por el Gobierno colombiano en el marco del proceso de paz con las FARC.

² Abogada española, especialista en derecho internacional, penal y civil, y en derecho internacional público. Fundadora de la firma internacional Guernica 37. Fue voluntaria para Amnistía Internacional llevando casos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es reconocida en los campos de justicia transicional, derecho penal internacional y derechos humanos. En 2013 recibió el doctorado honoris causa por la Universidad de Santa Clara, California (EE. UU.).

³ Matemático con maestría en filosofía. Doctor honoris causa de la Universidad de París VIII y de la Universidad Nacional de Colombia donde fue rector (1991-1993) y docente. Fue alcalde mayor de Bogotá en dos periodos (1995-1997 y 2001-2003) y aspirante a la presidencia de la república en dos elecciones. Profesor invitado de las universidades de Harvard (EE. UU.) y Oxford (Reino Unido) quien, a mediados de 2017, recibió un homenaje, por parte de la primera, en virtud de su contribución a través del arte y la reflexión al cambio de la vida cívica; en su honor se publicó el libro *Cultural agents reloaded: the legacy of Antanas Mockus*. Al cierre de **INNOVA**, el profesor Antanas fue posesionado como senador de la república para el periodo 2018-2022.

B. «Necesitamos respetar los vínculos»: Mockus

Antanas Mockus respondió a la pregunta de Manuel Teodoro, referente a los mecanismos requeridos para que ciertos funcionarios dejen a un lado la idea de tener el derecho de apropiarse de lo público, para su beneficio o de un tercero. El profesor manifestó que existen una serie de justificaciones que se adoptan, y que en muchas ocasiones se endosa el señalamiento de «corrupto» cuando son acciones de otros, pero cuando son de uno es porque la causa lo justificaba.

El exalcalde de Bogotá insistió en la necesidad de «respetar los vínculos». Enfatizó, a través de ejemplos, que en estudios sociológicos los lazos son muy importantes, porque el «nosotros» no es solamente la suma de unos y otros, sino el vínculo. Como burgomaestre Mockus fue reconocido por implementar programas de cultura ciudadana en la capital en busca de armonizar la ley, la moral y la cultura, con el propósito de generar no solo comportamientos favorables a la convivencia sino promover el cumplimiento de las normas por convicción y no por temor a la sanción que, de igual modo, debe ser social porque afecta a todos.

Almudena Bernabéu puntualizó sus comentarios en la justicia y la sanción como mecanismos para restaurar la ética pública. Manifestó que Colombia es uno de los países que cuenta con una Constitución Política y normas sustantivas en materia de derechos que son analizadas y respetadas en otras partes del mundo pero, lamentablemente, en el país «no se aplican», por lo que la impunidad campea. Aclaró que aunque no es el único lugar donde sucede, en Colombia se ha generado una desconfianza estructural por lo que, entre otras medidas concretas para una justicia efectiva, es necesario un nuevo catálogo de valores que, a propósito del proceso de paz colombiano, «debe pasar por las víctimas», expresó.

En este sentido, De Roux añadió que el principal referente para iniciar el largo camino que le espera a Colombia

Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación



► «Para Francisco de Roux, el país jamás construyó una ética ciudadana y, en consecuencia, cayó "en el vacío" sin posibilidad de retorno. En su opinión, "desafortunadamente, cuando se podía empezar a construir el país, se recibieron golpes descomunales que demostraron la caída en este vacío tan hondo", refiriéndose a los ataques contra la vida humana, lo que demuestra "la profundización del desastre moral que desborda todos los límites"», afirmó.

en busca de sujetos morales en las familias, civiles en la sociedad y políticos en el Estado, además de la educación, es rescatar el valor del respeto por la dignidad humana y el de velar por que todos la logren por igual. No en vano, de acuerdo con el presidente de la Comisión de la Verdad,⁴ la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas proclama, en el primer artículo, que «Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)».

Para Mockus, «la paz es la victoria de las víctimas» porque el sistema internacional cambió, ahora existe la Corte Penal Internacional, el derecho internacional humanitario y una institucionalidad alrededor de los derechos humanos, instancias que propenden a evitar que se gane la guerra por las malas, y «claramente la legislación internacional protege a las víctimas», aseveró. Para el presidente de Corpovisionarios «la impunidad en sus expresiones más graves está siendo atacada», y en ese sentido recordó el arresto de Pinochet en Londres.

⁴ Francisco de Roux fue elegido el pasado mes de noviembre presidente de la Comisión de la Verdad, que busca contribuir a esclarecer lo ocurrido en Colombia durante más de medio siglo de conflicto armado.

Observó que para adherir a la ley se debe reconocer la regulación moral y cultural. Ejemplo de ello, detalló Antanas Mockus, «es la cantidad de gente que debería sentir culpa y no la siente, porque en muchas ocasiones las normas sociales influyen más en el comportamiento que las legales». Para entender su reflexión explicó que en materia de corrupción la mayoría de colombianos quieren «fritar el pez más gordo», y que reciba su merecido, pero en cultura ciudadana, donde también hay hechos de corrupción que hacen mella, escasa sanción social se evidencia.

C. «La injusticia genera desconfianza y escasa generosidad social»: Bernabéu

Almudena Bernabéu expuso por qué en una sociedad se aplauden los antivalores y se aplica la ley del más vivo lo que, a su vez, «genera desconfianza y escasa generosidad social». Para la directora de Guernica 37 «los seres humanos son miméticos», esto es, si alguien no es sancionado por determinado hecho que va en contravía de las normas establecidas pues otros también lo hacen, y lo contrario, si recibe algún castigo pues los demás terminan disuadidos y lo evitan.



▶ «Como burgomaestre Mockus fue reconocido por implementar programas de cultura ciudadana en la capital en busca de armonizar la ley, la moral y la cultura, con el propósito de generar no solo comportamientos favorables a la convivencia sino promover el cumplimiento de las normas por convicción y no por temor a la sanción que, de igual modo, debe ser social porque afecta a todos».

La experta en derecho internacional humanitario y derechos humanos cree «en la justicia, entendida como rendición de cuentas», que es clave para que muchas de las actitudes contrarias se modifiquen, paulatinamente. Expuso el caso de Guatemala donde en el año 2013 se llevó a tribunales a uno de sus dictadores, Efraín Ríos Montt, la cabeza del genocidio maya o guatemalteco, quien trató de evadir a la justicia pero, finalmente, fue condenado por este delito.

Almudena Bernabéu aclaró que aunque con la condena las víctimas sobrevivientes no tuvieron devuelta las vidas perdidas, sí recobraron la dignidad, y agregó que «esta es la única manera de crear espacios de confianza donde la gente sienta que puede ejercer el derecho más importante que es ser ciudadano». Finalizó decretando que «la construcción de una ética de lo público no se puede hacer sin justicia».

Desde otra perspectiva, Francisco de Roux dijo que admira a «las personas que se la juegan por propósitos éticos fundamentales», inclusive con la vida, sin ningún interés de reconocimientos, dinero o votos, porque «esas personas comprenden que cuando se habla de valores morales, se habla de horizontes gratuitos».

Antanas Mockus, por su parte, citó la Constitución del 91 que aprecia por estar centrada en derechos lo cual, en sus palabras, «es un elogio a la democracia», pero agregaría «la ecuación perfecta», esto es, «usted no puede hacer valer sus derechos si irrespetamos los de otros», la reciprocidad, estimó, es la mejor manera de generar «confianza que es un bien muy valioso».

III. Ética y el sector privado

El segundo panel del foro estuvo integrado por Vicente Durán Casas, s. J.,⁵ profesor titular de la Facultad de Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana; Sylvia Escovar Gómez,⁶ presidente de Terpel; Manuel Ramiro Muñoz,⁷ director del

⁵ «Doctor en filosofía por la Hochschule für Philosophie de Múnich, Alemania. Licenciado en filosofía y diplomado en teología por la Pontificia Universidad Javeriana. Áreas de trabajo: Kant, ética, filosofía moderna, filosofía de la religión y filosofía política. Vicepresidente latinoamericano de la Sociedad de Estudios Kantianos en Lengua Española, SEKLE». Pontificia Universidad Javeriana, recuperado de (2018, 3 de enero) <https://goo.gl/PHNnr>.

⁶ Economista. «Cuenta con 10 años de experiencia en la compañía y desde 2007 ocupaba la vicepresidencia Comercial de Terpel. En su trayectoria profesional se destacan posiciones en los sectores público y privado, en instituciones como el Banco de la República, las secretarías de Hacienda y Educación de Bogotá, organismos multilaterales como el Banco Mundial y compañías como Fiducolombia». Revista *Dinero*, recuperado de (2018, 3 de enero) <https://goo.gl/Sjrcm1>

⁷ Filósofo. Coordinador del Grupo de Investigación Interculturalidad, Estado y Sociedad. Doctor en educación, magíster en docencia universitaria y especialista en investigación en contextos de docencia universitaria. Consultor en educación superior del Instituto Internacional de la Unesco para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC), miembro del

Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, y Fernando Cepeda Ulloa,⁸ experto en ciencia política, académico, exministro de Gobierno y diplomático. El moderador fue Juan Pablo Calvás, editor general de *La w Radio*.

A. La ética no se logra con leyes

Vicente Durán sostuvo que la ética, pública o privada, «debe tener un fundamento sólido en la razón humana, incluso para el creyente religioso que debe tener una base racional para emprender su acción en la vida pública y social».

El filósofo destacó que existen muchas posibilidades para orientarse en la ética. Llamó la atención sobre dos de las corrientes, a saber, la de Aristóteles y la de Kant. El primero, señaló, hace énfasis en las virtudes y en la felicidad, el segundo en la ley moral universal de la razón. Durán precisó que «cuando hay una crisis profunda en una sociedad», como en Colombia, es menester, para descubrir las raíces, remontarse al concepto de las virtudes como «patrimonio moral de la humanidad».

Vicente Durán dijo que «se nace con una naturaleza que es moldeable», y complementó dicha idea explicando las dos clases de virtudes de Aristóteles, las dianoéticas y las éticas, las primeras propias del intelecto y la enseñanza, mientras que las segundas proceden de la costumbre, de lo cotidiano, de la repetición que va formando el carácter. Para el antiguo pensador, «ninguna cosa que existe por naturaleza se modifica por costumbre. Así la piedra que se mueve por naturaleza hacia abajo, no podría ser acostumbrada a moverse hacia arriba, aunque se intentara acostumbrarla

comité científico de la Conferencia de Educación Superior de Global University Network for Innovation (GUNI), red coordinada por la Universidad de las Naciones Unidas, Unesco y la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona. Pontificia Universidad Javeriana de Cali, recuperado de (2018, 3 de enero) <https://goo.gl/wsYJzj>

⁸ Estudios en filosofía y letras, con doctorado en derecho y ciencias políticas, y posgrado en ciencia política. Exministro de Gobierno y de Comunicaciones, consejero presidencial y viceministro de Desarrollo Económico. Fue diplomático, sirviendo como embajador en Canadá y Gran Bretaña y como representante permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. Exvicerrector y decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. *La Silla Vacía*, recuperado de (2018, 3 de enero) <https://goo.gl/yARjH7>

lanzándola hacia arriba innumerables veces (...)» Aristóteles (349 a. c.).

«Los hombres solo son buenos de una manera, malos de muchas» Aristóteles (349 a. c.), fue otra de las frases traídas a colación por Durán en el panel, queriendo explicar cómo es de fácil errar al no cultivar las virtudes que permiten acertar al actuar a través de comportamientos éticos, que no precisamente se logran con la obediencia a los códigos. Además, considero equivocado pensar que hay diferentes éticas, esto es, la pública, la privada, en el hogar, entre otras, porque, en su opinión, existe solo una forma acertada de actuar en cualquier escenario de la vida.

Sylvia Escovar recitó la frase «como es arriba es abajo», notando la importancia de dar ejemplo en la familia y las organizaciones, en todos los contextos y niveles, evitando caer en la trampa de actuar en contravía de la ética.

Manuel Ramiro Muñoz habló sobre la pedagogía de los valores y antivalores, que no necesariamente requieren teoría ni clases de ética. Para el director del IEF la escala de valores pasa por la acción que se repite y se vuelve hábito, que cuando se imita colectivamente se convierte en costumbre, y de allí parten los sistemas

jurídicos consuetudinarios y las leyes que agrupan principios y valores.

Lamentablemente, para el catedrático, las sociedades esperan que estos últimos sean aplicados a partir de los textos pero no de las acciones. Muñoz aseveró que solo cambiando estas se podrán cambiar los antivalores, y citó a la directora de Guernika 37 cuando señaló que si una acción no ética se repite sin recibir sanción alguna, pues continuará siendo replicada una y otra vez, se vuelve hábito, luego costumbre y, finalmente, ley, esto es, «quien no haga esto o aquello pues queda fuera; hoy en Colombia quien no paga la comisión no puede esperar que le salga el proyecto», por esta razón, concluyó, se requiere enseñar «el beneficio de hacer bien las cosas» en el marco de la pedagogía de los valores.

B. «Hay que crear ambientes éticos»: Cepeda

El exministro Fernando Cepeda añadió que los expertos en la lucha anticorrupción coinciden en que «las leyes no son la herramienta eficaz» para combatir el flagelo y que, aunque necesarias, deben ir acompañadas de una pedagogía en valores sumada a la «creación de ambientes éticos».

Cepeda se refirió a la teoría de las ventanas rotas, aplicada por diferentes autoridades de zonas urbanas en materia de seguridad y convivencia, que en su sentido más amplio indica que si los problemas no son contenidos a tiempo se irán intensificando, convirtiendo las posibles soluciones en tareas arduas, complejas, costosas y, por ende, problemas difíciles de erradicar.

Narró que cuando fue decano de derecho no consideró pertinente que en el programa académico estuviera la cátedra de ética porque, a su leal saber y entender, debía estar presente durante toda la formación de los estudiantes, transmitida por cada uno de los docentes que, a su vez, no eran del todo responsables de lo que no se había enseñado en las familias, las escuelas y la sociedad.

La presidente de Terpel planteó que las organizaciones deben ir más allá de las normas, no solo cumplir un código

de ética. Al preguntar Juan Pablo Calvás cómo evita la empresa caer en conductas no éticas, Sylvia Escovar enumeró los comportamientos que favorecen las que sí son: 1. no pagar sobornos y 2. si alguien de la organización paga es retirado inmediatamente, algo así como una sanción social, y es denunciado. En este sentido, explicó la importancia del liderazgo en la organización donde las cabezas deben dar el ejemplo y la línea para que todos los niveles entiendan las bases éticas de la institución. La economista ligó a lo anterior la pedagogía de los valores en las organizaciones, que también es fundamental porque refuerza la ética empresarial.

C. Éticas pública y privada, ¿existen diferencias?

Vicente Durán cuestionó la división en el imaginario colectivo de las éticas privada y pública. Expuso algunos ejemplos en los que es evidente la afectación de recursos públicos como el ecológico y ambiental por parte de empresas privadas. Observó que cuando se contraponen lo público y lo privado se tienden a resolver los problemas separadamente, esto es, el Estado con sus instituciones para el primer caso, y los representantes de las empresas y gremios por el otro, cada uno por su lado.

Advirtió que quedarse con esa representación «caricaturesca», de lo público y lo privado, deja de lado a las gentes del común que no saben a cuál pertenecen gracias a esa dicotomía, que hay que superar. Durán continuó su argumentación recordando al fallecido filósofo y académico colombiano Guillermo Hoyos, quien reiteró en diferentes escenarios la necesidad de formar ciudadanos. Finalmente, hizo un llamado a las grandes empresas del sector privado para que revisen la tolerancia que han tenido en materia de corrupción.

Manuel Ramiro Muñoz distinguió las etapas indispensables para lograr que las organizaciones privadas consideren que ser ético sí paga. La primera es que la ética sea una estrategia empresarial, es decir, los líderes deben valorarla y promoverla porque los atajos, y no cumplir la ley, «generan pasivos profundos» que



► «Para la directora de Guernika 37, Almodena Bernabéu, "los seres humanos son miméticos", esto es, si alguien no es sancionado por determinado hecho que va en contravía de las normas establecidas pues otros también lo hacen, y lo contrario, si recibe algún castigo pues los demás terminan disuadidos y lo evitan».

luego tienen repercusiones; lo segundo es el modelo de *management* donde el mediano y el largo plazo deben ser importantes y no la renta rápida, porque la sostenibilidad de una empresa hay que incubarla y es más importante que la sola eficiencia operativa, ya que ella desde el punto de vista económico «es una condición necesaria pero no suficiente», lo que en suma quiere decir que si no se introduce la variable social, esto es, la dignidad y derechos de las partes interesadas, o el componente ambiental, por ejemplo, tarde que temprano eso mina a la empresa.

Otro aspecto, según Muñoz, es el reconocimiento de las comunidades en los territorios, «porque es absurdo pensar que una empresa pueda sobrevivir sin generar valor para el entorno... y muchos de los líderes empresariales no tienen esa perspectiva para establecer relaciones y eso tiene costos». En cuanto a la responsabilidad social empresarial el profesor Manuel considera que es el primer paso hacia la sostenibilidad pero, lo contrario, cuando es para «maquillar» —en palabras del periodista Calvás—, es la mejor forma de hacer *marketing* empresarial lo que no facilita el restablecimiento de relaciones de confianza.

El director del IEI disiente de la opinión de que para cambiar es necesario comenzar con los niños, porque quién tiene, precisamente, la responsabilidad de formarlos, pues los padres que introducen en el marco de sus prácticas la

eficiencia operativa en las empresas, por ejemplo. Muñoz indicó que la universidad es uno de los caminos para formar nuevos profesionales que construyan ambientes o entornos éticos que permitan transformar la realidad.

El analista en ciencias políticas, Fernando Cepeda, estuvo de acuerdo en que todos los ambientes sociales «educan», pero no siempre en valores cuando se habla de los medios de información, los entes educativos, las tecnologías de información y comunicación (TIC), entre otros. La teoría de Rousseau, complementó, se refería a que «el hombre nace bueno y la sociedad lo corrompe, teoría aceptada por muchos, aunque para otros el hombre es un lobo para el hombre». El exministro estimó que existen incentivos sociales que promueven comportamientos éticos o contrarios a la ética en cada ser humano.

Vicente Durán citó la expresión de Kant referente a la «insociable sociabilidad» del ser humano, cuya paradoja solo puede ser solucionada a través del ciudadano, es decir, de aquellos conscientes de dicha tragedia pero que aun así pueden vivir juntos, porque crean un «Estado de derecho donde se respete la dignidad de la persona... es la única manera», subrayó. Para Kant, comentó, era claro que el hombre está hecho de madera torcida por lo que de allí nada recto se puede formar, lo que significa que los ciudadanos no son perfectos pero sí pueden lograr una co-

existencia pacífica a través del Estado de derecho, las instituciones y la justicia.

Por último, el director del IEI evocó el juego de la pirinola, trompo legendario utilizado hace algunos años por el exalcalde Mockus en sus mensajes pedagógicos, para insistir en que «todos debemos poner y así conseguir un mejor país».

IV. Ética y nuevas generaciones

El último panel del foro estuvo integrado por Ginary Gutiérrez Robledo, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario nominada en 2013 a los premios Afrocolombianos del Año; María Paulina Baena Jaramillo,⁹ presentadora y libretista de *La Pulla*, espacio de opinión en video de *El Espectador*; Julián de Zubiría Samper,¹⁰ director del Instituto Alberto Merani, y José Luis Grisales Rentería, estudiante de Maestría en Derechos Humanos y Cultura de Paz de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, y coordinador y fundador del grupo estudiantil DemoCrítica. El moderador fue Hassan Nassar Pérez, director del noticiero de *La FM*.

A. «La educación está en deuda al formar ciudadanos»: De Zubiría

María Paulina Baena aclaró que los *millennials* no son «apáticos» a los debates del país y que sí están interesados en la ética. La estudiante de jurisprudencia, Ginary Gutiérrez, estuvo de acuerdo en que «las nuevas generaciones están interesadas pero no en la ética antigua porque el concepto ha evolucionado, ya no es vista solo desde lo bueno y lo malo, la sociedad reacciona a estímulos diferentes» lo que se



► El segundo panel del foro estuvo integrado (izq. a der.) por Fernando Cepeda Ulloa, experto en ciencia política, académico, exministro de Gobierno y diplomático; Vicente Durán Casas, S. J., profesor titular de la Facultad de Filosofía de la Pontificia Universidad Javeriana; Juan Pablo Calvás, editor general de *La W Radio*, quien moderó el panel; Sylvia Escovar Gómez, presidente de Terpel, y Manuel Ramiro Muñoz, director del Instituto de Estudios Interculturales (IEI) de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

⁹ Periodista y politóloga. *La Pulla* fue ganadora del Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar en 2016 en la categoría opinión y análisis-televisión, con la entrega titulada «Dejen que los homosexuales adopten». María Paulina Baena recibió el premio junto con los demás creadores de *La Pulla*, a saber: Juan David Torres, Juan Carlos Rincón, Daniel Salgar y Santiago La Rotta. *El Espectador*, recuperado de (2017, 3 de enero) <https://goo.gl/49jrSS>

¹⁰ Economista e investigador en pedagogía. Magíster *honoris causa* en desarrollo intelectual y educación de la Universidad Católica del Ecuador. Su modelo «pedagogía dialogante» ha sido validado «en las pruebas de Estado (Saber, grado 11)», en las cuales el desempeño de los estudiantes del Instituto Alberto Merani ha puesto al ente educativo, en diferentes años, en el primer lugar. Ha recibido distinciones en Colombia y en el exterior por sus aportes a la educación latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia, recuperado de (2018, 3 de enero) <https://goo.gl/5Vdx8r>

B. La participación de las nuevas generaciones en lo público

En el segundo segmento del panel, María Paulina Baena aludió a la imperiosa tarea de depurar la información que se consume, refiriéndose a las posverdades que se encuentran en los medios digitales. No obstante, la comunicadora afirmó que «la esencia del periodismo está en la variedad, en los diferentes puntos de vista; lo difícil es saber qué escoger». Ante la pregunta del periodista Hassan Nassar de si *La Pulla* se produce con principios éticos comentó que es la política del diario; sumó a lo anterior que las noticias del espacio de opinión en video parten de la rabia —que no considera «antiética»—, arguyó que no es solo indignación lo que producen algunos hechos del país sino «rabia», insistió.

Ginary Gutiérrez respondió al periodista, quien indagó sobre la apatía de los jóvenes en épocas electorales, que «la sociedad es poco participativa» cuando se requieren iniciativas que culminen en cambios, la percepción es que son reactivas como se aprecia en los reclamos en las redes sociales. Los jóvenes actuales son «una generación que se aburre rápido», mencionó, por lo que prefieren la comunicación visual que lo dice todo como Instagram o ver noticias en medios electrónicos que son más cortas con diferentes puntos de vista. En este contexto, muchas de las iniciativas se pierden y no se manifiestan en las urnas; igualmente, existe otro aspecto más complejo que, según la panelista, es la «desconfianza generalizada» en los mecanismos tradicionales de hacer política, que desincentivan el voto joven.

«¿Las nuevas generaciones quieren vincularse en lo público?», preguntó Nassar a José Luis Grisales, quien sustentó que los jóvenes no son una sociedad homogénea, la irreverencia de muchos de la actual generación es la misma que tuvo Jaime Garzón en su época «hasta que se silenció; este es un país que silencia y excluye la diferencia», remarcó; desde otro ángulo, piensa que un porcentaje de jóvenes, que «va por la línea de lo público, están totalmente ‘minados’ de los vicios de la política tradicional».



► El tercer panel del foro estuvo integrado (izq. a der.) por María Paulina Baena Jaramillo, presentadora y libretista de *La Pulla*, espacio de opinión en video de *El Espectador*; Ginary Gutiérrez Robledo, estudiante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario nominada en 2013 a los premios Afrocolombianos del Año; Hassan Nassar Pérez, director del noticiero de *La FM*, quien moderó el panel; José Luis Grisales Rentería, estudiante de Maestría en Derechos Humanos y Cultura de Paz de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, y coordinador y fundador del grupo estudiantil DemoCrítica, y Julián de Zubiría Samper, director del Instituto Alberto Merani.

evidencia en inconformidades publicadas en las redes sociales, por ejemplo.

En cambio, José Luis Grisales, al reflexionar sobre manifestaciones como la llamada Primavera Árabe o la «ola verde» en las elecciones de 2010 en Colombia, concluyó que las movilizaciones de los jóvenes a través de medios digitales siempre llegan hasta un punto y se extinguen, y esa, precisamente, es su crítica al papel de los jóvenes en la política. Adicionalmente, lamentó que en muchas ocasiones sean utilizados por los políticos para movilizar, porque al final de las elecciones se olvidan de los buenos propósitos, y para rematar a veces «los líderes tienen los mismos vicios de la política que criticaron en algún momento» lo que, a su leal saber y entender, «desmotiva».

Julián de Zubiría opinó que «la educación está en deuda con la formación de mejores ciudadanos». Declaró que da pena el tiempo que se dedica a trivialidades y no al «conocimiento, a expresar afecto, desarrollar el cariño o enamorarse». Para ilustrar, insinuó que la promoción de los estudiantes de un semestre a otro debería contemplar los problemas éticos, en un país con bajos niveles de solidaridad e incapacidad de sensibilizarse ante «la tragedia; somos hijos de la guerra y de las mafias», aseguó.

Para el investigador en pedagogía Colombia tiene una cultura mafiosa y las expresiones, por *ende*, también, esto es,

«no des papaya, expresión que se convirtió en el undécimo mandamiento, o, a papaya puesta papaya partida; y los medios a Nairo, uno de los mejores ciclistas del mundo, le dicen “el capo”, como en las mafias».

El académico preguntó, «¿cuántos estudiantes no han sido promovidos de grado por problemas éticos, escasa solidaridad o autonomía moral? ¿Y cuántos por problemas de matemáticas? ¡Allí ve uno dónde está la prioridad!». Para el educador esto pasa en todos los entes educativos. Como ejemplo cercano narró que en la Universidad Nacional de Colombia existen más de 2000 docentes pero solo cuatro sicólogos para atender todos los problemas emocionales de los estudiantes, «hay que esperar dos meses para una cita», relató.

«No hay un trabajo ético todavía», insistió De Zubiría, «se creó una cátedra de la paz como si esa fuera la ruta, es un enfoque totalmente equivocado», subrayó. El director del Instituto Alberto Merani explicó que apenas, de un tiempo para acá, aparecieron las competencias ciudadanas en la evaluación de Saber 11, y reveló tristeza a causa de los resultados de las pruebas Saber Pro que se aplican para conocer la calidad de la educación superior, ya que la profesión que ocupó el último lugar en lectura fue la de los educadores por lo que dijo, sin titubear, que «la educación tocó fondo».

El investigador Julián de Zubiría informó que «el 81% de los jóvenes no votó en las elecciones del plebiscito, por consiguiente, Colombia es un país donde la juventud tiene un enorme nivel de desconfianza». Para el académico el problema no es solo de los jóvenes lo que confirmó con cifras, de hecho el estudio de Corpovisionarios arrojó un dato que sorprende, «en Colombia de cada 100 personas que conocemos solo confiamos en diez, en Copenhague [Dinamarca] el mismo número confían en 75, esto es, si no hay confianza en los otros se acaban las posibilidades de desarrollo de un país, no hay trabajo en equipo, no hay un proyecto nacional», sentenció. «La ruptura del tejido social se debe a la guerra y a las mafias», reiteró.

C. «Los jóvenes deben devolver la esperanza»: De Zubiría

Hassan preguntó a los panelistas si sería ético acabar con los acuerdos de paz como algunos líderes políticos lo plantean. María Paulina respondió que no aunque, en su opinión, «no se deben desconocer los miedos» de quienes no están conformes, reconoció que «hay que resolverlos».

En el mismo sentido, De Zubiría señaló que «la guerra insensibilizó el corazón, y ello es inevitable si se vive en un país donde habían 2800 masacres, es un mecanismo de defensa del yo». Indicó que la tarea de los educadores es fundamental al tratar de decantar sentimientos primarios como «la rabia, el odio y la ira que es tan aprovechada políticamente». Para el pedagogo «los políticos piensan solo en las próximas elecciones y los educadores en las próximas generaciones; el país debería oír más a los educadores que a los políticos; hay que quitarle el espacio a la clase que se beneficia política y económicamente, y como diría Jaime Garzón, o los jóvenes se toman esto o nadie va a venir a salvarse, los jóvenes van a devolver la esperanza», concluyó. Grisales acompañó las consideraciones de Julián de Zubiría refiriéndose al sociólogo Diego Gambetta que habla en sus publicaciones de la «toma mafiosa del Estado».

Ginary Gutiérrez enfocó el problema en «la pérdida de la idea de lo público» al no encontrar fines comunes —exceptuó algunas comunidades que lo han logrado, especialmente étnicas—, lo que «ha fragmentado la sociedad, hasta el punto de no poder coexistir cuando se tienen posiciones contrarias», dijo. En cuanto al proceso de paz mencionó que no está mal que existan posiciones diversas, «por el contrario es el ideal, pensar diferente para lograr una solución desde todas las aristas, mal sería si todos los colombianos estuvieran de acuerdo ciento por ciento con los acuerdos de paz. La polarización no es negativa, el problema es el discurso de odio contra el que piensa diferente», puntualizó. «Entender las razones de los argumentos de la contraparte permite defender posiciones desde el racionamiento», añadió.

José Luis Grisales aportó al diálogo que la palabra conflicto no es lo mismo que confrontación directa, ni armas, resumió que el término debe ser analizado desde la «manera de solucionarlo»; en particular, para el conflicto colombiano, las partes plantearon resolverlo mediante acuerdos, otras vías, «pero no matándonos», aseveró.

D. Los jóvenes y el medio ambiente

Hassan preguntó a los panelistas si existe una conciencia colectiva en materia de medio ambiente, cuando algunos líderes niegan el cambio climático debido a causas generadas por el ser humano —entre otras consecuencias irremediables para el entorno—. María Paulina Baena vislumbró un futuro incierto, teniendo en cuenta que países como Estados Unidos y China no aportan en la disminución de emisión de gases de efecto invernadero, aunque rescató que hay organizaciones movilizándose.

Ginary Gutiérrez mencionó que «tuvo la oportunidad de participar en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,¹¹

¹¹ El principio «establece que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, quienes deberán tener acceso adecuado a la información ambiental, la oportunidad de participar en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. El proceso de negociación del instrumento regional tendiente

tratado que quiere implementar la acción ciudadana más directa, el uso de redes sociales, etc.», aunque mostró pesar por la escasa participación, especialmente juvenil. Por otro lado, advirtió que existen numerosas corrientes de protección del medio ambiente pero siempre son los mismos países, mientras que los que deben aplicar los propósitos de las declaraciones y las normativas globales dan un paso al lado.

María Paulina defendió la participación de los jóvenes en las consultas populares realizadas en Colombia sobre minería, pero lamentó que el Gobierno nacional no haya respetado las decisiones como en el caso de Cajamarca.

E. La cultura de la intolerancia

Julián De Zubiría agregó a la discusión que el problema más complejo es cultural. La intolerancia, según el panelista, se vio reflejada en el estudio de Corpovi-

a garantizar la implementación cabal de los derechos de acceso que contempla este principio como sus pilares, cuenta con el apoyo de la Cepal como secretaría técnica y reúne a los 23 países signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, adoptada en 2012 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)». Cancillería de Colombia, recuperado de (2018, 18 de enero) <http://www.cancilleria.gov.co/principio-10-la-declaracion-rio>



Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación

▶ «(...) los políticos piensan solo en las próximas elecciones y los educadores en las próximas generaciones; el país debería oír más a los educadores que a los políticos; hay que quitarle el espacio a la clase que se beneficia política y económicamente (...). Julián de Zubiría Samper, director del Instituto Alberto Merani.

sionarios publicado en 2017 en la revista *Semana* que presentó conclusiones muy delicadas. Narró que los investigadores seleccionaron a 32 jóvenes seguidores de dos líderes políticos colombianos, agrupados por números iguales de acuerdo con la afinidad, a quienes les presentaron cuatro frases mencionadas por sus líderes, aunque la realidad es que habían sido pronunciadas por el representante del partido contrario.

Al preguntar a los participantes si eran afines a las frases, «una amplia mayoría manifestó estar de acuerdo con las ideas, solo porque les habían dicho que provenían del político que apoyan (...)» (*Semana*, 2017). Cuando termina el ejercicio les cuentan quién pronunció realmente las frases. En palabras del director del Instituto Alberto Merani, «20 de ellos se molestan y se van, los que se quedan dicen “a mí esto me produce miedo”, y esa es la sensación que queda, producen miedo esos niveles de fanatismo y que un país vote por el que diga este o aquel». De Zubiñá, a propósito del ejercicio, alertó sobre «la incapacidad de escuchar al otro, de entrar en diálogo, y la democracia es exactamente lo contrario, es la diversidad, la pluralidad; como decía Zuleta, no es la ausencia de conflictos, es saber manejarlos con argumentos».

F. «La ética no se reduce a lo legal»: Ginary Gutiérrez

A la pregunta de cómo cambiar comportamientos que van en contravía de la ética, María Paulina Baena respondió que a través de los medios se pueden entablar debates, «tener en cuenta a los marginados» que es la pretensión de *La Pulla*, «un periodismo producido desde la otra orilla con el micrófono para los que no tienen voz».

Ginary Gutiérrez, por su lado, dijo que los ciudadanos «deben cambiar la idea de que los resultados priman sobre los procesos, sin desconocer que la búsqueda del éxito es válida, deben prevalecer los valores y una adecuada conducta». Explicó que la ética no se reduce a lo legal, también se refiere al comportamiento. Recalcó que no sirven de nada las normas «si la sociedad no cambia».

Para José Luis Grisales el reto ético que tiene la nueva generación es «cons-

truir la nación que nunca se dio... y que nos prometieron con la Constitución de 1991», y citó la frase de Jaime Garzón: «Hermano, empiece a ser cívico, mínimamente cívico», porque para el coordinador y fundador del grupo estudiantil DemoCrítica «la paz, la ética y las transformaciones empiezan en lo cotidiano».

De Zubiñá concluyó proponiendo dos líneas de trabajo, la primera un «cambio educativo profundo», observó que «es absurdo, pero en Colombia según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (PISA, por sus siglas en inglés), uno de cada cien jóvenes lee de manera crítica, en otras palabras, un país donde menos del 1% lee de manera crítica no se maneja con ideas sino con emociones, tristemente primarias». Lo segundo es «aportarle a un cambio cultural». Hizo referencia al profesor Antanas Mockus que describió la «cultura del atajo, la cultura del vivo», que para el director del instituto no la transforma «la clase política», e insistió en «empoderar a los jóvenes y apostarle al largo plazo que es, en últimas, la educación».

Finalmente, Hassan convocó a las nuevas generaciones a vincularse y participar en las instituciones que cuentan con espacios ciudadanos, proponiendo cambios, a través del liderazgo, y que la insatisfacción de lo que pasa en Colombia «no quede en el discurso o en movilizaciones en las redes sociales, esto tiene que tener un cambio efectivo», subrayó.

V. «Aunque sea difícil, es posible»: Fernando Álvarez

Al finalizar la jornada el vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales de la Universidad Javeriana, Luis Fernando Álvarez Londoño, s. j., consideró que, «aunque difícil, es posible superar la crisis actual, asumir los desafíos éticos del presente y consolidar los valores sobre los que se construya un nuevo país».

Planteó que «para ese fin existen medios probados en Colombia y el mundo, cuya eficacia depende del compromiso de las personas a las que se encomienda su ejecución». Sostuvo que «una estrategia realista de ética para una nueva Colombia

deberá definir una serie de prioridades de corto, largo y mediano plazo, entorno a las cuales se comprometan el Estado y el más amplio número posible de actores del país y la comunidad internacional».

El vicerrector invitó a enfocar el esfuerzo en la formación de nuevas generaciones para edificar el futuro anhelado. Así mismo, destacó «la coordinación de los órganos de control con entidades de la rama ejecutiva, que tienen responsabilidades específicas en materia de contratación y gasto públicos»; en este sentido, aseveró que «las bases institucionales de la Colombia nueva están dadas y sobre ellas se puede reconstruir el edificio de los valores».

Precisó que el escenario académico resaltó que «la colaboración ciudadana con las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción es indispensable, porque es un fenómeno complejo y los recursos para derrotarla son limitados, por lo que el apoyo de actores externos al Estado resulta esencial».

Los medios de comunicación, «además de su función natural de investigadores de escándalos de corrupción y contrapeso del poder de grupos de interés, pueden contribuir a la generación de una conciencia pública de repudio» hacia este flagelo, arguyó.

A propósito de uno de los apartes del eslogan institucional de la Procuraduría General de la Nación, «con los pies en el territorio», el académico enfatizó que la presencia regional del órgano de control es fundamental, más aún cuando «en departamentos y municipios se han registrado las mayores debilidades en materia de integridad». Aseguró que «faltaban espacios permanentes de participación y consulta como los consejos asesores regionales que está creando el procurador Fernando Carrillo, que pueden dar audiencia a colectivos hasta ahora ignorados, muy seguramente víctimas durante décadas del abandono ocasionado por la corrupción».

Del mismo modo, continuó, «la contribución de la sociedad civil en el proceso de formulación e implementación de políticas contra la corrupción puede ser decisiva. Instituciones académicas, asociaciones empresariales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos e iglesias tie-

nen mucho que aportar. La declaración de transparencia¹² suscrita por varios gremios es un primer paso en la dirección correcta».

«A pesar de los instrumentos legales existentes los resultados no parecen satisfactorios», remarcó, por lo que sustentó la necesidad de llevar a cabo «algunas reformas para eliminar los instrumentos y las acciones que facilitan conductas corruptas y promover, igualmente, una mayor transparencia en la información, especialmente en lo que respecta a la ejecución del gasto público», mediante mecanismos que enunció como «la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, la vigilancia y control del cabildeo», entre otros.

Añadió que «la legitimidad de las instituciones democráticas para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz, no pueden quedar expuestas a un contraataque de la corrupción». Sugirió, además, «que algunas de las acciones emprendidas utilicen herramientas de TIC como minería de datos para detectar, analizar e interpretar tendencias y patrones asociados con prácticas corruptas».

Las TIC, en su opinión, pueden propiciar un trabajo mancomunado entre ciu-

dadanía e instituciones dirigido a evitar «la pérdida de dineros públicos y disuadir a quienes consideren cometer conductas reprochables». Argumentó que «la evidencia empírica obtenida a través de estas acciones puede permitir el alineamiento de las estrategias de la lucha contra la corrupción con otras políticas públicas, no menos importantes, como asegurar la calidad de los derechos económicos y sociales de la ciudadanía, por ejemplo, mediante la evaluación y el seguimiento», en temas que consideró de los más «golpeados» por el flagelo, a saber, salud, educación y pensiones.

A continuación, puntualizó que con la ciudadanía y las comunidades es indispensable «promover una cultura de la legalidad que afiance los resultados de la lucha contra la corrupción y permee todos los niveles de la pirámide social (...), como un anticuerpo eficaz ante el atractivo del dinero fácil». Reconoció que puede tratarse de «un proceso intergeneracional que no solo implica la formación de profesionales probos sino, además, el desarrollo de programas especializados con instituciones educativas de enseñanza primaria y media, y comunidades, para sensibilizar sobre las consecuencias de la corrupción y crear una cultura de la probidad que se arraigue en toda la sociedad».

El vicerrector reconoció que «las alianzas estratégicas y el apoyo de organismos multilaterales y bilaterales de cooperación internacional, portadores de experiencias valiosas y mejores prácticas en la lucha contra la corrupción, a través de modalidades como la asistencia técnica y recursos financieros», son parte esencial del complejo engranaje que requiere combatir el flagelo.

El académico pormenorizó acciones concretas que han sido exitosas en organismos de anticorrupción a nivel internacional, como «fortalecer los controles internos, mecanismos de rendición de cuentas y gestión activa de la integridad del personal; igualmente, para cumplir con la misión, deben prevenir abusos internos que perjudiquen la credibilidad y aceptar el escrutinio de los medios de comunicación para reforzar el apoyo de la opinión. De otro lado, la estrategia de imagen institucional tiene que destacar no solo los resultados del castigo de los corruptos, sino el desarrollo de

la cultura interna de integridad», como lo sugiere la experiencia de la Asociación Estadounidense de Administración Pública (ASPA, por sus siglas en inglés).

VI. Un mensaje de esperanza

Carlos Mario Molina Betancur, director del IEMP, clausuró el foro anunciando que este escenario hace parte de múltiples reflexiones que han sido y serán lideradas a nivel nacional por el procurador, Fernando Carrillo Flórez, relacionadas con el tema de la ética pública, con el propósito de «fortalecer la democracia en Colombia y la materialización de los derechos consagrados en la Constitución de 1991».

La cabeza de la unidad académica del ministerio público agradeció al ente educativo y organizadores, y destacó algunas ideas del encuentro. La primera, extraída del discurso del rector de la universidad, Jorge Humberto Peláez Piedrahita, fue la frase «hacia un humanismo constitucional», de autoría del procurador como constituyente del 91, que «marca la pauta humana del jefe del ministerio público, y que hoy tiene la oportunidad de materializar en la sociedad».

El director del Instituto hizo referencia a la reflexión sobre ética y valores del procurador, quien relató con precisión la crisis actual que se desató porque «la ruta en Colombia se perdió», y reiteró la advertencia de que «la corrupción es una enfermedad silenciosa» y una tragedia que es urgente combatir.

Molina recordó que el líder del órgano de control disciplinario rememoró a Luis Carlos Galán, no solo por tener el recinto del evento el mismo nombre sino por quien logró ser «uno de los inspiradores de la conducta y la moralidad pública en Colombia, y uno de los primeros políticos que sacrificó la vida para retomar las riendas de la honestidad y la transparencia política».

El director del IEMP enumeró, en el marco del discurso del procurador, las guerras que ha vivido Colombia, a saber, «la partidista, contra el narcotráfico, las mafias, el paramilitarismo y las guerrillas», y replicó el elogiado propósito del ente de control en cabeza de Fernando Carrillo de «emprender una nueva guerra pero, esta vez, con las armas de la honestidad y con

¹² El 22 de junio de 2017 empresarios del país y organismos de control, liderados por el procurador general de la nación, formalizaron la «Declaración conjunta por la transparencia y la integridad», que «será una carta de navegación que permitirá a los participantes fijar compromisos y acciones para establecer estrategias mancomunadas que eviten actos ilícitos, malversación de recursos y uso indebido del erario» (Procuraduría General de la Nación, 2017).



► «La colaboración ciudadana con las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción es indispensable, porque es un fenómeno complejo y los recursos para derrotarla son limitados, por lo que el apoyo de actores externos al Estado resulta esencial». Luis Fernando Álvarez Londoño, S. J., vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales de la Universidad Javeriana

el ejemplo», en contra de la corrupción, para «retomar las banderas de líderes políticos que siempre pensaron que el desvío y el atajo no son la solución».

El investigador y académico citó los tres mandamientos de la administración Carrillo, esto es, «no robar, no matar y cumplir la ley», y enfatizó, sin temor a error, que «si el país fue capaz de combatir los grandes emporios del narcotráfico, del paramilitarismo y de la guerrilla, será capaz de combatir el monstruo de la corrupción que el humo de la guerra no dejaba ver». Anotó que «la competencia de control ha sido débil en Colombia frente a la función que debe cumplir contra la corrupción», pero que la Procuraduría tiene el firme propósito de cambiar esta dinámica por lo que el procurador «llamó a los jóvenes para que sean artífices y se unan a la lucha» contra el flagelo.

El director del IEMP insistió en hacer una política limpia, impartir justicia y realizar un control serio, y servir al Estado sin ensuciarse las manos. Como un mensaje de esperanza anunció que es el comienzo para hacerlo posible, «con la Constitución en las manos, el corazón al lado de las víctimas y los pies en los territorios» como reza el eslogan de la «Procuraduría Ciudadana».

Carlos Mario Molina también relató las enseñanzas del encuentro. Francisco de Roux, por ejemplo, invitó a retomar «los principios ciudadanos, constitucionales y familiares para construir ciudadanía y llenar el gran vacío de moralidad del país». Por otro lado, el maestro Antanas Mockus recalcó la necesidad conservar «los lazos y las bases sociales, volver a lo esencial, a lo fundamental y, en contraste, rechazar, repudiar y sentir vergüenza de ser y tener amigos corruptos».

Almudena Bernabéu, por su parte, describió como estrategias para evitar la corrupción «el *accountability* anglosajón o rendición de cuentas», así como la imprescindible justicia impartida contra los deshonestos. La presidenta de Terpel, Silvia Escobar, señaló «la importancia de dar ejemplo, como lo han hecho grandes líderes empresariales del país».

En el segundo panel el profesor Vicente Durán explicó, de acuerdo con el

director del IEMP, que «las bases de la ética son una virtud y que hay que practicarla para alcanzar la felicidad como lo quería Aristóteles»; el panelista Manuel Ramiro Muñoz mencionó que «la ética es un valor que se construye en una sociedad», y que se deben cumplir las normas y respetar lo público lo que dignifica a las personas, y Fernando Cepeda aclaró que «la norma no es suficiente, se deben cambiar las costumbres y promover ambientes éticos».

Carlos Mario Molina concluyó con el panel de «Ética y nuevas generaciones», en el que los participantes «estuvieron de acuerdo en que el país tiene demasiadas normas y leyes» que poco se cumplen. Los jóvenes consideran que sí prestan interés a temas como la corrupción, tan es así que los mensajes en redes sociales lo demuestran, y de modo similar la participación en universidades «a través de acciones públicas» y grupos estudiantiles. Los jóvenes también están decepcionados «por ser manipulados por los políticos y los grandes medios de comunicación, pero tratan de abrir espacios con un discurso más directo y, a veces, irreverente».

Julián de Zubiría, destacó el director del IEMP, fue claro al decir que Colombia «apenas está comenzando a construir competencias ciudadanas, y que las pruebas aplicadas a los formadores, en educación», no han sido satisfactorias.

Corolario

Molina Betancur enumeró seis líneas que son el resultado de las intervenciones del foro:

1. Ante la profunda crisis de valores del país hay que volver a lo esencial, volver a barajar y comenzar con principios de rectitud, de lealtad y de aplicación de la ley.
2. Hay que recuperar el valor de lo público, acabar con el atajo, y con el derecho que creen tener algunos de que lo público les pertenece.
3. Los valores se recuperan con la educación.
4. Las normas no son suficientes, se necesita el ejemplo.

Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación



► «Ante la profunda crisis de valores del país hay que volver a lo esencial, volver a barajar y comenzar con principios de rectitud, de lealtad y de aplicación de la ley». Carlos Mario Molina Betancur, director del IEMP, quien clausuró el foro.

5. La ética, la justicia y el control efectivo son fundamentales para el desarrollo del país.
6. Los jóvenes son imprescindibles para generar el cambio cultural que Colombia necesita. **i**

Referencias bibliográficas

- Aristóteles. (349 a. C.). *Ética nicomáquea*. Recuperado de (2018, 9 de enero) <https://goo.gl/EroHcE>
- Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 277 [Título X, cap. 2]. Recuperado de (2017, 8 de noviembre) <https://goo.gl/tWJZ1D>
- De Roux R., Francisco. (2017, 31 de agosto). Ética, el camino corto para recuperar la base ética de la dignidad perdida es llamar a las víctimas. *El Tiempo*. Recuperado de (2017, 8 de noviembre) <https://goo.gl/vS45v3>
- Procuraduría General del Nación (2017). Boletín de Prensa 481, 20 de junio. Procuraduría y empresarios suscribirán «Declaración conjunta por la transparencia y la integridad». Recuperado de (2018, 24 de enero) <https://www.procuraduria.gov.co/portal/declaracion-transparencia-integridad.news>
- *Semana*. (2017, 19 de agosto). Lo que digan Uribe o Petro. Recuperado de (2018, 18 de enero) <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-experimento-sobre-la-irracionalidad-de-los-seguidores-de-uribe-y-petro/536884>

Investigaciones académicas

Minería de oro, una actividad con impacto socioeconómico en los entes territoriales

Cortés/Glenis Rocío Quecano Palacio



GLENIS ROCÍO QUECANO PALACIO¹

Este documento presenta de manera sucinta el contraste de la minería en dos entes territoriales; en el primero, el desarrollo de la actividad se ha retomado, y en el segundo se encuentra en etapa de exploración. El artículo presentará de manera secuencial una introducción conceptual de biorregionalismo, desarrollo sostenible, suelo, *etc.*, un referente de la normativa internacional y la información recolectada en el trabajo de campo financiado por el IEMP² donde se lograron identificar los impactos sobre el territorio, la población y la economía, desde la perspectiva no solo de la administración municipal sino de los habitantes como integrantes soberanos del Estado.

I. Estado del arte

En Colombia la actividad minera se ha convertido en uno de los pilares econó-

¹ Administradora pública y abogada, con estudios de posgrado en derecho penal y criminología. En la actualidad maestrante de la Universidad Internacional de la Rioja, en el programa Diseño y Gestión de Proyectos Tecnológicos. Ha trabajado como profesional de apoyo a la gestión en la administración distrital de Bogotá, como analista en la formulación de proyectos integrales organizacionales en el sector privado y contratista del IEMP en la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos. Correo: admrocioq@gmail.com

² Estudio realizado por la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP. Coordinador de la investigación César Augusto Nieto Rojas, asesor de la unidad académica del ministerio público.

El presente artículo es parte del estudio que adelanta la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del Instituto de Estudios del Ministerio Público sobre minería aurífera, donde se exhiben los resultados del trabajo sobre el impacto socioeconómico de esta actividad minera en los municipios de Santa Rosa de Osos (Antioquia) y Cajamarca (Tolima). La investigación hace parte del subprograma de investigación de la función preventiva que tiene como núcleos la participación, la sostenibilidad y las institucionalidades.

micos del país, impulsada por los dos últimos gobiernos —comprendidos entre los años 2002 al 2016—, como fuente de generación de recursos, aunada al desarrollo de una normativa nacional destinada a apoyar la minería a gran escala (minerales preciosos, carbón, níquel, petróleo, *etc.*), en la que no se encuentra una definición ni un modelo de explotación claros, que permitan diferenciar los tipos de minería. La extracción de carbón, por ejemplo, no se realiza de la misma manera que la del oro; esta última ocasiona el incremento de una afectación ambiental y social sobre los territorios, debido a que genera mayores degradaciones en los recursos naturales renovables por el uso de mercurio o cianuro, y en especial del agua, elemento fundamental para el ciclo de vida.³

Es de anotar que los diferentes gobiernos y legisladores han generado mecanismos de monitoreo en documentos, normas

y entidades, como el Código de Minas, el Código Penal, el procedimiento para obtener la licencia ambiental,⁴ el plan de manejo ambiental, la creación de la Agencia Nacional Minera (ANM) y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), los cuales se han quedado cortos ante la magnitud de la actividad minera, en especial la de oro, debido al aumento del otorgamiento de licencias para la exploración y explotación del metal, en territorios alejados de la administración central —localizada en la capital del país—, y a la falta de comunicación entre las entidades nacionales y las del orden territorial, a saber, alcaldías municipales y corporaciones autónomas regionales (CAR).

Para conocer cuáles son los niveles de afectación en la cultura, la economía, la sociedad, los usos del suelo y el cumplimiento de lo establecido por el Gobierno y la legislación, frente a la actividad minera de oro, el estudio tomó como muestra los municipios de Santa Rosa de Osos, Antioquia, y de Cajamarca, Tolima.

³ El científico Jesús Olivero Verbel muestra en sus investigaciones los aspectos citotóxicos, rutas de exposición, niveles de contaminación, afectación de los ecosistemas y la salud humana por el uso de mercurio, en comunidades del sur de Bolívar, y recientemente concluyó un estudio sobre los elevados niveles de ese metal pesado en comunidades indígenas de la Amazonía colombiana. En la publicación *Insurnos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero*, el científico permite conocer en el artículo «Efectos de la minería sobre la salud humana en Colombia», cómo en el país no se han implementado mecanismos de monitoreo adecuados para las poblaciones en donde se desarrolla la actividad minera y cómo cambian los perfiles epidemiológicos con la implantación de la actividad minera. (Olivero, 2014).

Otra de las investigaciones que permite vislumbrar los impactos de la minería de oro en el territorio y en las comunidades es *Impactos de la minería metálica en Centroamérica*, realizada por el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), en el cuarto acápite: «Minería y contaminación: daño a los ecosistemas». (OCMAL, 2011).

⁴ Para obtener la licencia ambiental, se debe realizar el estudio de impacto ambiental (EIA) que deberá referirse a las etapas de construcción y montaje, explotación y cierre de mina y, dentro de estas, a los modelos del yacimiento, las reservas mineras, los diseños mineros, las operaciones unitarias y auxiliares de minería, los procesos de beneficio y transformación y las demás actividades, planes y programas planteados en el programa de trabajo y obras. Además, es de señalar que para las actividades de seguimiento a los proyectos mineros se encuentra establecido el procedimiento de seguimiento a los instrumentos de manejo ambiental (licencias ambientales y planes de manejo ambiental), definido en los manuales de evaluación y seguimiento ambiental, los cuales brindan criterios estandarizados y formales a los funcionarios y contratistas de las autoridades ambientales, de tal forma que realicen de forma más efectiva su gestión. Estos manuales se encuentran en la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA): <http://www.anla.gov.co/manuales-y-guias>

Cortesía Diana Carolina Chacón Enciso



► «(...) la minería no solo afecta el paisaje, sino cada uno de sus componentes como la fauna y la flora».

La selección de Santa Rosa de Osos se debió a que después de haber realizado la minería de explotación de oro de manera artesanal, el municipio está empezando a tener un desarrollo a gran escala, lo cual permite vislumbrar los impactos de la actividad desde el inicio de su implantación y observar cómo las comunidades asimilan los cambios que esta trae consigo, para cada una de las actividades vocacionales como la agricultura, la ganadería y el comercio de productos agrícolas. Por otro lado, Cajamarca es referente debido a que la actividad de la minería de oro a gran escala alcanzó a implantarse, esto es, las fases exploratoria y preparatoria para la explotación del metal, brindando un mejor conocimiento de los impactos en el municipio, los habitantes y sus formas de relacionarse con el territorio desde hace varios años.

A. Recorrido conceptual, primer paso para entender los impactos de la minería de oro

Debido a que la minería no solo afecta el paisaje, sino cada uno de sus componentes como la fauna y la flora, es necesario entrar a esclarecer términos como biorregionalismo, desarrollo sostenible, entre otros, que a continuación se abordan.

1. Biorregionalismo

Es necesario reconocer que el biorregionalismo es un movimiento ecologista de los años setenta, promovido por Planet Drum Foundation a través de obras

como la novela *Ecotopía* (1975) de Ernest Callenbach.

Según Miralles (1996), el biorregionalismo tiene un elemento singular, esto es, el componente libertario-anarquista, en el sentido de la descentralización política,⁵ la autodeterminación, la autogestión, la equidad social y el autosostenimiento independiente. El biorregionalismo permite el empoderamiento de las personas como ciudadanos, seres con derechos y deberes, con la posibilidad de conformar organizaciones públicas territoriales, distribuir las atribuciones de sus integrantes y, a su vez, brindar los mecanismos de participación para que las opiniones y pensamientos se tengan en cuenta.

En consecuencia, una región biológica se define como el patrón general único de características naturales que se encuentra en un lugar específico, generalmente de manera continua a lo largo de un terreno geográfico, y que se compone de un clima particular con aspectos locales de estaciones, accidentes geográficos, cuencas hidrográficas, suelos, plantas y animales nativos. La gente también se cuenta como un aspecto integral de la vida de un lugar, como puede verse en las culturas ecológicamente adaptativas de los primeros habitantes, y en las actividades de los presentes «rehabitanes» o habitantes flotantes, que día tras día tratan de armonizar de manera sostenible con el lugar donde viven. (Berg, 2002).

Lo anterior está aunado a lo que manifiesta Boisier (2001), en cuanto a que la globalización es un mecanismo de consolidación, transferencia y difusión de un nuevo paradigma de expansión o tecnoproductivo, debido a que con los cambios sociales y económicos se tiende al desarrollo de nuevas formas de generar negocios y a cambios en la industria basados en la tecnología, y a políticas públicas que buscan el fortalecimiento de proyectos de innovación y desarrollo (I&D).

Esto, de acuerdo con el autor, permitió que los proyectos y negocios de manufacturas fueran segmentados en sub-

procesos localizados en distintos lugares, separados en el territorio, sin pérdida de eficiencia ni rentabilidad, más bien, con incrementos en ambos parámetros. A su vez, permitió replantear la recomposición de la geografía, donde se piensa de manera estratégica en lo local y cuál es su importancia en lo global, apareciendo de esta forma el neologismo glocal —creación de Robert Robertson—, facilitando realizar los análisis de productividad y competitividad económica, la integración sociocultural y la representación y gestión política, toda vez que la geografía del territorio no solo se quedó en términos físicos, sino como factor de competencia y productividad, transformándose en el ciberespacio como geografía virtual.

En otras palabras, para Boisier el biorregionalismo toma fuerza como fuente de recomposición de la geografía, para sostener y expandir la participación de los territorios en los mercados internacionales y elevar, simultáneamente, el nivel de vida de la población.

Como se entiende, el movimiento del biorregionalismo propuso, por medio de los teóricos, una nueva forma de poblar la Tierra basada en las regiones ecológicas, admitiendo que las comunidades humanas también hacen parte, dándose el comunitarismo entre la Tierra y los humanos, con un desarrollo a pequeña escala, una autosuficiencia y la determinación de los límites de las comunidades basados en los tipos de suelos, vegetación, clima o cuencas hidrológicas. (Jacorzynski, 2004).

Un reflejo de lo anterior fue la Agenda Ya Wananchi, aprobada en el encuentro internacional Raíces del Futuro realizado en diciembre de 1991 en París, Francia. El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2003) manifiesta que dentro de esta agenda se advertía que lo fundamental no era la conservación ambiental, sino el manejo y la administración de los recursos naturales para alcanzar el desarrollo sostenible.

Jacorzynski (2004) explica que de manera paralela a la agenda Ya Wananchi nació el documento el *Nuevo ecologismo: el manifiesto de los ámbitos de la comunidad* (Esteve, 1995), el cual se puede resumir en los siguientes postulados:

⁵ Es entendida como la transferencia de competencias de decisión para la provisión de bienes y servicios públicos desde gobiernos centrales a los subnacionales. La transferencia de competencias podría dirigirse tanto a organizaciones del Estado como a organizaciones sociales que también realizan funciones de provisión de bienes públicos. (Finot, 2001).

- La defensa de los ámbitos de comunidad existentes contra su cercamiento.
- La recuperación de aquellos que han sido cercados.
- La limitación de los recursos naturales.
- La recuperación del conocimiento vernáculo.
- Los intentos de desligarse del mercado más amplio, por medio de redes de intercambio sobre las cuales una comunidad o grupo tiene control.
- El equilibrio del poder por medio de su transferencia a la comunidad.
- La erosión del poder central.
- La recuperación de los ámbitos de comunidad cotidianos.

Con las temáticas que manejó el manifiesto, se visualiza el tinte político que alcanzó a tener el movimiento del biorregionalismo al tratar de invertir de autoridad a la comunidad y no al Estado, ni al gobierno local, al mercado o al terrateniente, expresando de esta manera el deseo de no interferencia en la propia evolución; por supuesto, tampoco tiene cabida la implementación de proyectos de desarrollo que amenazan las formas locales de vida, promoviendo, de este modo, la recuperación del control sobre el propio cuerpo, manteniendo la dinámica de los grupos sociales, sus casas y espacios, logrando inclusive cuestionar los mecanismos de producción de bienes, la explotación de recursos naturales y, de esta forma, disminuir los impactos ambientales, como forma de responsabilidad social ambiental y principio de los nuevos negocios industriales. El manifiesto al final concluye con las siguientes palabras:

La erosión de la economía global, lejos de ser un desastre, anuncia una nueva era de oportunidades —la oportunidad de vivir con dignidad, la oportunidad para las comunidades de definir sus propias prioridades e identidades, de restaurar lo que el desarrollo ha destruido y de disfrutar vida de mayor variedad y riqueza. (Esteve, 1995).

De la misma manera, hablar de bio-región para Miller (1996), citado por Córdova, Rosete, Enríquez y Fernández (2006):

(...) denota un espacio geográfico que contiene un ecosistema completo o varios ecosistemas empotrados. Se caracteriza por su topografía, cubierta vegetal, cultura e historia humana. Tal y como la reconocen las comunidades residentes, gobiernos y científicos. La bioregión, concebida como unidad de planificación y manejo, "tiene la connotación de incluir, desde el comienzo mismo de la planificación, a todos los residentes con intereses en la zona, a aquellos que utilizan o dependen de sus recursos, y a quienes tienen otros intereses en el área y en sus habitantes. También im-

ción político-administrativa vigente, lo que conduce a problemas de descoordinación interinstitucional y entre dependencias del gobierno. Por ello, Boisier (2000:55) propone otra definición de bioregión, en la cual ésta es una "región en cuya estructura sistémica hay un elemento de carácter ecológico que determina o condiciona la naturaleza y el funcionamiento regional". Con ello se pretende lograr el acomodo de las bioregiones a los límites de las regiones político administrativas, con el fin de aumentar la coordinación inter-regional e inter-gubernamental.

Lo anterior, permite concebir la bioregión como el territorio con características de recursos naturales disponibles y organizados por sus habitantes, para el desarrollo y sostenibilidad de la comunidad, legitimados por el empoderamiento de las decisiones tomadas en conjunto por los habitantes y sus gobernantes, y puestas dentro del desarrollo de las políticas públicas asociadas a las necesidades de la comunidad, siempre pensando en la conservación de los recursos naturales sobre el crecimiento y el desarrollo.

2. Medio ambiente y desarrollo sostenible

Abordar estos conceptos implica hacerlo de manera conjunta, debido a que los dos términos trabajan de mancomún.

De Vincentiis (2010), en el documento «La evolución del concepto de desarrollo sostenible», afirma que en el año 1969 América dio vida a la Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental), cuyas directrices, desde el principio, han influido de manera fundamental en los desarrollos de las teorías y prácticas de las políticas ambientales en todo el mundo. En la ley que constituyó el *National Environmental Policy Act (NEPA)* de 1969, el desarrollo sostenible se define como un «desarrollo económico que pueda llevar beneficios para las generaciones actuales y futuras sin dañar a los recursos o los organismos biológicos en el planeta». (De Vincentiis, 2010).

En 1972, en Estocolmo, se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medioambiente Humano, en la que se



Mónica Vega Sobano - IEMP

► «En la ley que constituyó el *National Environmental Policy Act (NEPA)* de 1969, el desarrollo sostenible se define como un "desarrollo económico que pueda llevar beneficios para las generaciones actuales y futuras sin dañar a los recursos o los organismos biológicos en el planeta"». (De Vincentiis, 2010).

plica un análisis económico social y ecológico, así como enfoques participativos para establecer metas y ejecutar planes.

El enfoque que tiene la bioregión se basa en un compromiso hacia la salud de los sistemas naturales; en una afinidad espiritual y cultural hacia la comunidad, la tierra y los procesos ecológicos; y en las metas de la descentralización política, la autodeterminación y la equidad social. De manera interesante, bajo esta perspectiva, el biorregionalismo se concibe como un movimiento configurado por sus practicantes como una metodología en sí.

En tal sentido Boisier (2000) argumenta que los límites y la demarcación política territorial de las biorregiones normalmente no coinciden con la delimita-

definió el desarrollo sostenible como «el conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos y sociales capaces de causar efectos directos o indirectos, en un plazo corto o largo, sobre los seres vivos y las actividades humanas».

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2011) definió el desarrollo sostenible partiendo desde el concepto cepalino de desarrollo, que combina la idea de progreso productivo generalizado y persistente, junto con la mejora transversal de las condiciones de vida. Este concepto, a su vez, trabaja en tres ideas que son transversales en todo el documento, y que suponen considerar el desarrollo en términos de sustentabilidad, esto es, la protección de la base de recursos naturales, el ensanchamiento de la base de capital en sus diversas formas y el fortalecimiento de la base institucional, que tiende a asegurar la gobernabilidad democrática, la cohesión social, la equidad, el ejercicio de los derechos humanos, la protección social y el reconocimiento y respeto de la diversidad. (CEPAL, 2011).

Aunado a lo anterior, Gallopin (2003) afirma que los enfoques de desarrollo sostenible, basados en un punto de vista ecológico, hacen hincapié en la importancia

de centrarse en la capacidad para producir bienes. Por otro lado, los enfoques que parten de un punto de vista económico postulan que el desarrollo económico —a veces considerado como sinónimo de crecimiento económico— es sostenible cuando se puede «sostener» una determinada variable crucial, en el sentido de que no ha de disminuir en el futuro como consecuencia del crecimiento.

En la bibliografía sobre la materia, los enfoques de desarrollo sostenible pueden clasificarse en tres grupos según la variable crucial o la función objetivo a maximizar, ya sea el bienestar (o utilidad), el consumo o el capital (manufactura o natural). La elección de la variable crucial tiene importantes implicancias, puesto que su sostenibilidad a menudo entraña la insostenibilidad de otros candidatos posibles a cumplir esta función. Vercelli, citado por Gallopin (2003, p. 24), se apartó de estas clasificaciones y propuso que la variable básica que debe conservarse a través del tiempo, mediante el desarrollo económico, debería ser la libertad para las generaciones.

El Centro de Información de las Naciones Unidas afirma que al abusar o hacer mal uso de los recursos naturales, que se obtienen del medio ambiente, se ponen en peligro cada uno de los componentes, hasta el punto de generar el agotamiento de los mismos o la extinción de las especies. El aire y el agua están contaminándose, los bosques están desapareciendo debido a los incendios y a la explotación excesiva, y los animales se van extinguiendo por el exceso de la caza y de la pesca.

En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) busca el «desarrollo sostenible», es decir, lograr el mayor desarrollo de los pueblos sin poner en peligro el medio ambiente, definición que va acorde con el anterior concepto de bio-regionalismo, al tener como factor común el uso equilibrado de los recursos naturales.

Otra de las definiciones sobre desarrollo sostenible que utiliza la ONU es la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (ONU, 1987).

Consecuencia de lo anterior, en 1992 la ONU celebró la Cumbre para la Tierra

en la cual se adoptó el Programa 21,⁶ que es un plan de acción que explica las medidas⁷ para lograr un desarrollo sostenible. En Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012), a través del documento *Agenda 21-Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*, señaló que si se quería que el desarrollo sostenible fuese un medio para garantizar el bienestar humano de forma equitativa, era imprescindible que existiera convergencia o equilibrio entre el crecimiento poblacional y el económico, la equidad y la sostenibilidad ambiental. Los anteriores factores se venían tratando de alcanzar, pero se presentaban problemas en temas relacionados con la articulación entre el sector salud con el sector ambiental, para generar impacto y permitir que la participación social y ciudadana lograsen tener influencia en la toma de decisiones de los gobernantes.

Además, desde 1993, a través de la Ley 99, en Colombia se definió el desarrollo sostenible como:

(...) el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Art. 3.º).

6 El documento es uno de los instrumentos políticos más importantes nacidos de la Cumbre de la Tierra de 1992, cuyos lineamientos han orientado muchas de las acciones y políticas que Colombia ha emprendido en materia ambiental y que han contribuido de manera definitiva a darle contenido a la arquitectura institucional emanada de la Ley 99 de 1993. Para el caso particular de Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2012) publicó la *Agenda 21-Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*, en la cual se muestra el avance del país en la implementación de los principios orientadores del desarrollo sostenible.

7 Las actuaciones prioritarias de la Agenda 21 se plantean en siete grandes apartados, tal y como se detallan a continuación. En un primer apartado la agenda menciona el objetivo de un mundo próspero, que pretende revitalizar el desarrollo rural y local mediante unos criterios sostenibles; en el segundo plantea la necesidad de conseguir un mundo justo, es decir, una vida sostenible tanto en el ámbito medioambiental como social, económico y político; en el tercero se propone alcanzar un mundo habitable —lo importante de este mundo es aumentar los núcleos de población, especialmente en las zonas rurales—; en el cuarto apartado de la agenda se menciona el concepto de «un mundo fértil», para conseguirlo es necesario dar un uso eficiente a los recursos naturales; el quinto propone «un mundo compartido», concepto relacionado tanto con los recursos globales como con los regionales; en el sexto se menciona el concepto de un mundo limpio, que debe tratar de mejorar la gestión de los productos químicos y los residuos, y, por último, la agenda habla de un mundo en el que exista la participación y responsabilidad de las personas. (Marbán, 2006, p. 36).

Cortesía Diana Carolina Chacón Enciso



► «El Centro de Información de las Naciones Unidas afirma que al abusar o hacer mal uso de los recursos naturales, que se obtienen del medio ambiente, se ponen en peligro cada uno de los componentes, hasta el punto de generar el agotamiento de los mismos o la extinción de las especies. El aire y el agua están contaminándose, los bosques están desapareciendo debido a los incendios y a la explotación excesiva, y los animales se van extinguiendo por el exceso de la caza y de la pesca»

Así mismo, mediante el artículo 80 de la Constitución Política de Colombia de 1991, se introdujo el desarrollo sostenible como un fin esencial del Estado, en la medida en que debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando su conservación, restauración o sustitución, para mitigar el consumo excesivo de dichos recursos.

3. Desarrollo humano

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes, a saber: una vida prolongada y saludable, el acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse «avergonzado de aparecer en público». (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 1990).

Para poder medir el nivel de desarrollo, se sugiere centrar el análisis en tres elementos esenciales de la vida humana, esto es, longevidad —esperanza de vida al nacer—, conocimientos —nivel de alfabetismo— y niveles decentes de vida —acceso a la tierra, el crédito, el ingreso y otros recursos—. Es de resaltar que estos indicadores de desarrollo humano tienen el inconveniente de ser promedios, que ocultan las amplias divergencias de la población no solo a nivel local sino global.

Colombia, según datos del Departamento Administrativo Nacional de Esta-

dística (DANE), tiene necesidades básicas insatisfechas (NBI) principalmente en las zonas rurales, de acuerdo con la actualización de las cifras relacionadas con NBI en cabeceras municipales y en el resto del territorio nacional, con corte al 30 de junio de 2011. (Tabla 1).

4. Derechos humanos

El concepto más idóneo sobre derechos humanos (DD. HH.) podría ser el de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH):

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos (OACDH, s. f.).

Los DD. HH. poseen, básicamente, seis características:

- Son universales, porque todos los individuos poseen los mismos derechos, sin distinción alguna.
- Son indispensables, porque sin ellos las personas no pueden subsistir dignamente como seres humanos en la sociedad.
- Son connaturales o inherentes, pues nacen con la persona y no son resultado de actos de autoridad, es decir, su origen no es el Estado o las leyes, decretos o títulos, sino la propia naturaleza o dignidad de la persona humana.
- Son limitados, porque terminan donde comienzan los derechos ajenos.
- Son obligatorios, pues los DD. HH. imponen una drástica obligación a todas las personas y al Estado, de respetarlos y hacerlos cumplir. Es así como los DD. HH. son indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables.
- Son integrales, porque se parte del principio de que todos los derechos son fundamentales por lo que no existen diferencias de importancia entre ellos.

5. Suelo

El concepto de suelo, que a través de esta investigación se empleará, requiere una diferenciación entre tierra y suelo.

Cuando se hace referencia a la tierra, se debe comprender como una entidad física, definida en términos de su topografía y naturaleza espacial, y ampliando la perspectiva se pueden incluir los recursos naturales. La tierra es un recurso finito, y lo que la naturaleza genera puede variar con el tiempo, así como el uso que se le dé. Cuando se habla de tierra se incluyen todos los recursos naturales, esto es, los suelos, los minerales, el agua y la biota. (Consejo de la Tierra & Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA, 1993, P.61).

El concepto de tierra es más amplio debido a que integra tanto suelos como el contexto biofísico global; este, se expresa en las leyendas que acompañan los levantamientos de suelos.

El concepto de suelo (Malagón, 1998), referido a la colección de cuerpos naturales en la superficie de la corteza terrestre, con vida o capaz de tenerla, resultante de la acción de eventos simples o complejos (llamados procesos de formación) generados por la acción de factores externos a

Tabla 1

| Nombre Departamento | Personas con NBI | | | | | |
|---------------------|------------------|----------|----------|---------|----------|---------|
| | Cabecera | | Resto | | Total | |
| | Prop (%) | cve* (%) | Prop (%) | cve (%) | Prop (%) | cve (%) |
| Total nacional | 19,66 | 0,40 | 53,51 | 0,15 | 27,78 | 0,22 |

► Fuente. DANE (2011). Resultados censo general 2005. Elaboración propia.

* Para entender mejor los datos estadísticos, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) elaboró el documento *Guía para la interpretación del error muestral en términos del coeficiente de variación e intervalo de confianza estimado, encuesta de sacrificio de ganado (Esag)*. (DANE, 2014).

él, dentro de los cuales se destacan el clima y los organismos, que al actuar sobre los materiales geológicos los transforman en función del tiempo de actuación. Los suelos, en consecuencia, no pueden explicarse ni entenderse independientemente del ambiente en que se forman, ni en las dimensiones temporal y espacial.

Malagón (1998) complementa la definición de suelos, al manifestar que el levantamiento de los mismos tiene por objetivo conocer su distribución espacial, es decir, su geografía, a diferentes niveles de detalle, de acuerdo con los propósitos buscados y el nivel jerárquico taxonómico de su clasificación.

Según el contenido de la presente investigación, el desarrollo de los conceptos de tierra y suelo que mejor se adaptan al entendimiento colectivo, por su simplicidad en los desgloses de los términos, son los elaborados por la Universidad de Extremadura de España, en el área de Edafología y Química Agrícola, al referir que el suelo es la «capa superior de la superficie sólida del planeta, formada por meteorización de las rocas, en la que están o pueden estar enraizadas las plantas y que constituye un medio ecológico particular para ciertos tipos de seres vivos». (Universidad de Extremadura de España-UEX, s. f.).

El término tierra se aplica con mayor frecuencia con un criterio económico o de producción y es más amplio que el de suelo, porque incluye, además de este, el relieve, el clima y otros condicionantes de su productividad, entre los que hay que incluir el manejo. En general se usa en plural cuando se quiere indicar su propiedad o ubicación, coincidiendo con el término campo, así: «Estas tierras son del señor Marqués» o «Las tierras del Cuzco son buenas para la producción de maíz». (UEX, s. f.).

En ocasiones, la comparación entre distintos suelos es difícil debido a los cambios que se pueden dar en los factores constitutivos del suelo. Por ello, se han desarrollado métodos para la clasificación de suelos basados en las características naturales, es decir, se clasifican los suelos de acuerdo con las propiedades intrínsecas, comportamiento u origen, sin hacer referencia al uso.

Mónica Vega Solano - IEMEP



► «Cuando se hace referencia a la tierra, se debe comprender como una entidad física, definida en términos de su topografía y naturaleza espacial, y ampliando la perspectiva se pueden incluir los recursos naturales. La tierra es un recurso finito, y lo que la naturaleza genera puede variar con el tiempo, así como el uso que se le dé. Cuando se habla de tierra se incluyen todos los recursos naturales, esto es, los suelos, los minerales, el agua y la biota. (Consejo de la Tierra & Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA, 1993, P.61)»

Otra forma de clasificación es la relacionada con un propósito concreto de la gestión del suelo, entonces, se puede clasificar en función de variables, así:

- Hidrología. Se agrupan los tipos de suelos según el régimen del agua, por ejemplo el drenaje.
- Capacidad agrícola. Agrupación de acuerdo con la capacidad de los suelos para soportar determinados cultivos.
- Usos del suelo. Agrupación basada en la gestión del territorio para diferentes usos.
- Fertilidad. Agrupación basada en la disponibilidad de ciertos nutrientes.
- Ingenieril. Agrupación según la capacidad del suelo para soportar cargas y estructuras. (Gardi, C.; Angelini, M.; Barceló, S.; Comerma, J. *et al.*, 2014).

En la actualidad existe una Base Referencial Mundial (WRB, por sus siglas en inglés), la cual se usa como estándar internacional para los sistemas de clasificación de suelos, aprobada por la Unión Internacional de Ciencias del Suelo (International Union of Soil Sciences-IUSS). A su vez, se desarrolló el Sistema Unificado de Clasificación de

Suelos, basado en la determinación en laboratorio de la distribución del tamaño de partículas, el límite líquido y el índice de plasticidad.

Este sistema clasifica los suelos en cuatro principales categorías, y cada una usa un símbolo que define la naturaleza del suelo, a saber (Apuntes de Ingeniería Civil, s. f.):

- Suelos de grano grueso. Son de naturaleza tipo grava y arena con menos del 50% pasando por el tamiz n.º 200. Los símbolos de grupo comienzan con un prefijo G para la grava o suelo gravoso, del inglés *gravel*, y s para la arena o suelo arenoso, del inglés *sand*.
- Suelos de grano fino. Son aquellos que tienen 50% o más pasando por el tamiz n.º 200. Los símbolos de grupo comienzan con un prefijo M para limo inorgánico, del sueco *mo* y *mjala*, y c para arcilla inorgánica, del inglés *clay*.
- Suelos orgánicos. Son limos y arcillas que contienen materia orgánica importante, a estos se los denomina con el prefijo o, del inglés *organic*.
- Turbas. El símbolo pt se usa para turbas, del inglés *peat*, lodos y otros suelos altamente orgánicos.

B. Tipos de suelos en Colombia

En Colombia, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica del país, de elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble, realizar el inventario de las características de los suelos, adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial, capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE). (IGAC, 2018).

Por otro lado, Malagón (s. f.) manifiesta que con el propósito de entender los principales tipos de suelos en Colombia, hay que hacer referencia a los elementos biofísicos que conforman las regiones naturales, debido a que cada una tiene características diferentes. Para el caso de las regiones de la cordillera andina, muchas áreas han recibido aportes de cenizas volcánicas, y por su ubicación en zonas de pendiente presentan procesos erosivos y movimientos en masa, lo que afecta sus estabildades y desarrollos evolutivos. Por esta razón, se consideran los suelos más jóvenes y menos alterados que los de otras regiones como la Orinoquia o la Amazonia, que son de ciclo corto, con gran influencia de los materiales orgánicos.

Para poder determinar la composición de los diferentes tipos de suelos, el IGAC cuenta con un laboratorio para realizar los estudios donde se llevan a cabo pruebas para la correcta clasificación de los suelos, conocer la fertilidad y, de esta manera, determinar el uso correcto de los mismos, y así poder estipular las limitaciones y potencialidades a diferentes escalas, con el fin de establecer las capacidades en los usos de los suelos. En las gráficas uno y dos se muestran las ocho clases de suelos con sus principales limitaciones.

C. Usos del suelo en Colombia a partir de la Constitución de 1991

En la Constitución de 1991, en el acápite de las garantías sociales, económicas y culturales (título II, capítulo 2), se encuentra el artículo 58 que protege la propiedad y manifiesta que el interés privado se garantizará en menor proporción cuando sea mayor el

interés general. A su vez, el artículo 58 está ligado al artículo 63 del mismo capítulo, definiendo que los bienes de uso público,⁸

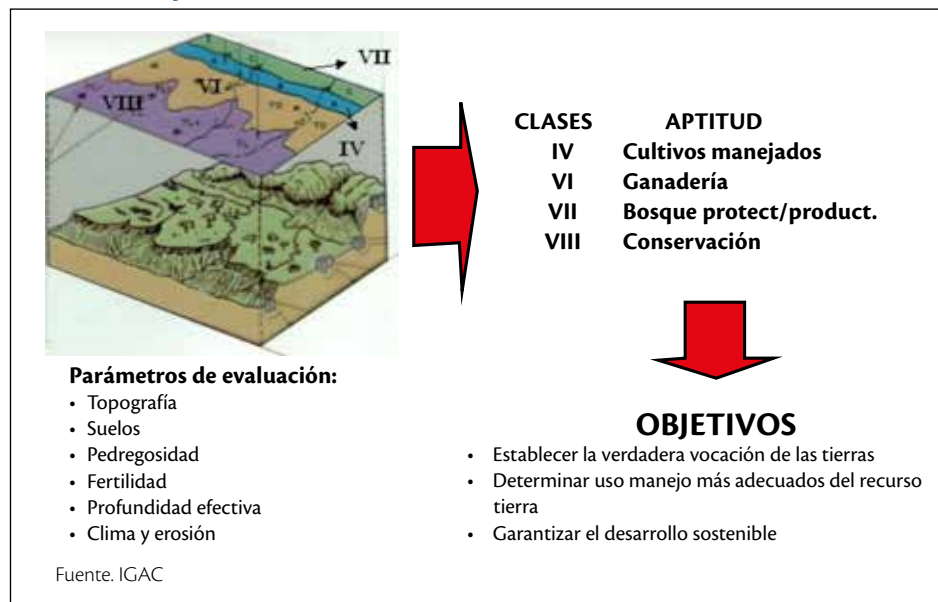
⁸ La clasificación de los bienes estatales entre bienes de uso público y bienes fiscales se da, inicialmente, por el artículo 674 del Código Civil, el cual denomina a los primeros como «bienes de la Unión», cuya característica principal es que pertenecen al dominio de la república. Seguidamente, establece que cuando el uso de estos bienes pertenece a los habitantes de un territorio como las calles, plazas, puentes, etc., se llaman «bienes de la Unión de uso público» o «bienes públicos del territorio». Finalmente,

los parques naturales, las tierras comunales, las tierras de resguardo y el patrimonio arqueológico de la nación son inalienables,⁹ imprescriptibles e inembargables.

cuando estos bienes se encuentran en cabeza del Estado, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman «bienes fiscales» o, simplemente, «bienes de la Unión». (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-314, 2012).

⁹ El término inalienable hace referencia a los bienes que revisten dicha condición y son aquellos que están fuera del pa-

Gráfica 1. Capacidad de uso sostenible de las tierras



► Fuente: IGAC, Malagón (s. f.).

Gráfica 2. Clases de vocación actual de las tierras y usos principales recomendados

| VOCACIÓN ACTUAL | USOS PRINCIPALES RECOMENDADOS |
|---------------------|---|
| AGRÍCOLA | Cultivos transitorios Intensivos Cultivos Transitorios Semintensivos Cultivos Semipermanentes y Permanentes intensivos Cultivos Semipermanentes y Permanentes semiintensivos |
| AGROFORESTAL | Silvoagricola Agrosilvopastoril Silvopastoril |
| GANADERA | Pastoreo Intensivo y semintensivo Pastoreo extensivo |
| FORESTAL | Producción Protección – Producción |
| CONSERVACIÓN | Forestal de Protección Recursos hídricos e Hidrobiológicos Recuperación |

Fuente: IGAC

► Fuente: IGAC, Malagón (s. f.).

En el artículo 79 de la carta política también se establece el derecho a un ambiente sano, en consonancia con el artículo 80 que obliga al Estado a planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales garantizando el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Continuando con los planteamientos de la Constitución, relacionados con el «Régimen especial» de la organización territorial (título XI, capítulo 4), en los artículos 330 y 331 se establecen las funciones de los consejos indígenas. El parágrafo del artículo 330 menciona:

La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.

Lo anterior se complementa con el artículo 331, al crear un cuerpo colegiado para el Río Grande de la Magdalena, y con la mención al tratamiento especial de los pueblos ribereños para la asignación de recursos provenientes de regalías.

En los artículos subsiguientes, 332 y 333 (título XII, capítulo 1), la Constitución ratifica que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y lo reconoce como director general de la economía, por tanto, es el principal rector de la explotación de los recursos naturales, su producción, distribución, utilización y consumo.

Finalmente, los artículos 360 y 361 (título XII, capítulo 4) reconocen como beneficiarias de las regalías directas a las entidades territoriales donde se explotan los recursos y a los puertos marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos naturales no renovables, y crean el Fondo Nacional de Regalías determinando, además, los sectores de inversión, a saber: promoción de la

minería, preservación del medio ambiente y proyectos regionales de inversión.

Ante el importante crecimiento de los recursos monetarios derivados de la producción de hidrocarburos y, por *ende*, del ingreso fiscal derivado de la renta petrolera (impuestos, dividendos y regalías), en agosto de 2010 el Gobierno nacional propuso al Congreso de la República el rediseño del marco constitucional que regía la distribución de las regalías en Colombia, en especial los artículos 360 y 361, reemplazando el esquema de las regalías por el Sistema General de Regalías (SGR).

En este punto se recalca que toda la gestión sobre usos del suelo y de los recursos naturales del país gira en torno al desarrollo sostenible, abordado en la normativa colombiana por medio de la Ley 99 de 1993. Además, en la ratificación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que manifestó la necesidad de fundar la iniciativa internacional de conservación y uso sostenible de la biodiversidad del suelo, como propuesta fundamental y transversal en el programa de trabajo sobre la biodiversidad agrícola, y que invitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés), y a otras organizaciones importantes, a facilitar y coordinar dicha iniciativa. En Colombia se vio reflejada la propuesta en la Resolución 0170 de 2009 del Ministerio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy de Ambiente y Desarrollo Sostenible, «por la cual se declara en Colombia el año 2009 como año de los suelos y el 17 de junio como Día Nacional de los Suelos y se adoptan medidas para la conservación y protección de los suelos en el territorio nacional». (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Resolución 0170, 2009).

Por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio de la política de Gestión Integral Ambiental del Suelo (GIAS), expedida en el año 2013, manifestó que:

(...) la Ley 388 de 1997, establece que, el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular

y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el ambiente y las tradiciones históricas y culturales. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2013).

En los últimos años, por medio de los planes de gobierno de las dos últimas administraciones, en especial el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, «Prosperidad para todos», se determinó al sector minero-energético como una de las cinco locomotoras para impulsar el desarrollo económico en el cuatrienio.

Este impulso a la exploración y explotación minera permitió que decenas de compañías llegaran a tierras colombianas en busca de proyectos mineros, logrando que las cifras de inversión extranjera se dispararan y se empezaran a desarrollar actividades mineras a gran escala, especialmente de carbón en los departamentos de La Guajira y Cesar, níquel en Córdoba, y oro en Antioquia, Chocó y Cauca. Así mismo, surgieron megaproyectos de exploración como Greystar en el páramo de Santurbán (Norte de Santander y Santander), Gran Colombia Gold en Marmato (Caldas) y Anglogold Ashanti con el proyecto La Colosa en el municipio de Cajamarca (Tolima).

D. Inclusión de las convenciones y acuerdos internacionales sobre medio ambiente en Colombia

Las problemáticas que giran en torno al ambiente se han convertido en temas focales para los Estados actuales, con ocasión de que el ambiente se encuentra ligado a problemas de desarrollo económico

trimonio de los particulares, como lo son las cosas comunes (el aire, el mar o el calor del Sol), y las cosas del dominio público como los parques, las plazas o los caminos públicos; es decir, los primeros por ser naturalmente de todos, y los segundos por estar afectados al uso y al servicio de una comunidad, no pueden ser objeto de un contrato de compraventa. (DeConceptos.com, s. f.).

y desarrollo sostenible, así como a situaciones en las que la población, en general, consume en forma directa y desmedida los recursos naturales, lo que genera cambios políticos, económicos, fiscales, industriales y de manejo de los recursos naturales, bióticos y energéticos de los territorios, por parte de los habitantes.

Es por esto que Colombia también se ha preocupado por empezar a trabajar en el uso responsable de los recursos naturales y en la mitigación de los impactos que el consumo genera en los ciclos de vida de cada uno de los componentes del medio ambiente del país, para evitar un desabastecimiento de alimentos, materias primas o productos. Esto se ve reflejado en la Ley 99 de 1993, así:

Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. (Art. 3.º).

Es de resaltar que la anterior definición se dio una vez entró en vigencia la Constitución Política de 1991, con la introducción del Estado social de derecho, permitiendo la transición de un Estado proteccionista a uno con visión de introducción a la globalización, respeto de los derechos e intervención directa sobre los

mercados. Esta normativa introduce la visión de responsabilidad social ambiental y del consumo medurado de los recursos naturales (solamente renovables), dejando el consumo de recursos no renovables como el petróleo o el oro al arbitrio de los habitantes del territorio.

De manera paralela, Colombia ratificó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 por medio de la Ley 99 de 1993, el Convenio sobre la Diversidad Biológica mediante la Ley 165 de 1994, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación con la Ley 461 de 1998 y el Convenio de Minamata sobre Mercurio por medio de la Ley 1658 de 2013. (Tabla 2).

Tabla 2. Normativa internacional aplicable a la minería de oro

| | |
|--|--|
| Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. | Firma/Adopción: junio de 1972. Entrada en vigor: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio 13 de 1992. |
| Convenio sobre la Diversidad Biológica. | Firma/Adopción: junio 5 de 1992. Entrada en vigor: diciembre 29 de 1993. Ley aprobatoria: Ley 165 de 1994. Fecha de ratificación y adhesión: noviembre 28 de 1994. Entrada en vigor para Colombia: febrero 26 de 1995. |
| Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD). | Firma/Adopción: junio 17 de 1994. Ley aprobatoria: Ley 461 de 1998. |
| Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). | Firma/Adopción: diciembre 2 de 1961. Ley aprobatoria: Ley 253 de 1995. |
| Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar). | Firma/Adopción: febrero 2 de 1971. Entrada en vigor: diciembre 21 de 1975. Ley aprobatoria: Ley 357 de 1997. Fecha de ratificación y adhesión: junio 18 de 1998. Entrada en vigor para Colombia: octubre 18 de 1998. |
| Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora silvestres (Cites, por sus siglas en inglés). | Firma/Adopción: marzo 3 de 1973. Entrada en vigor: julio 1.º de 1975. Ley aprobatoria: Ley 17 de 1981. Fecha de ratificación y adhesión: agosto 31 de 1981. Entrada en vigor para Colombia: noviembre 29 de 1981. |
| Protocolo Relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe. | Firma/Adopción: marzo 24 de 1983. Entrada en vigor: octubre 11 de 1986. Ley aprobatoria: Ley 56 de 1987. Fecha de ratificación y adhesión: marzo 3 de 1988. Entrada en vigor para Colombia: abril 3 de 1988. |
| Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Caribe. | Firma/Adopción: marzo 24 de 1983. Entrada en vigor: octubre 11 de 1986. Ley aprobatoria: Ley 56 de 1987. Fecha de ratificación y adhesión: marzo 3 de 1988. Entrada en vigor para Colombia: abril 3 de 1988. |

| Descripción | Fechas |
|--|--|
| Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. | Firma/Adopción: marzo 22 de 1985. Entrada en vigor: septiembre 22 de 1989. Ley aprobatoria: Ley 30 de 1990. Fecha de ratificación y adhesión: julio 16 de 1990. Entrada en vigor para Colombia: octubre 14 de 1990. |
| Protocolo de Montreal. | Firma/Adopción: septiembre 16 de 1987. Entrada en vigor: enero 1.º de 1989. Ley aprobatoria: Ley 29 de 1992. Fecha de ratificación y adhesión: diciembre 6 de 1993. Entrada en vigor para Colombia: marzo 6 de 1994. |
| Protocolo Relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas en la Región del Gran Caribe (Spaw, por sus siglas en inglés). | Firma/Adopción: texto en enero 18 de 1990; anexos en junio 11 de 1991. Entrada en vigor: no ha entrado en vigor. Ley aprobatoria: Ley 356 de 1997. Fecha de ratificación y adhesión: enero 5 de 1998. Entrada en vigor para Colombia: se requieren dos ratificaciones para entrar en vigor. |
| Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). | Firma/Adopción: mayo 9 de 1992. Entrada en vigor: marzo 21 de 1993. Ley aprobatoria: Ley 164 de 1995. Fecha de ratificación y adhesión: marzo 22 de 1995. Entrada en vigor para Colombia: junio 20 de 1995. |
| Normativa en Colombia «por medio de la cual se aprueban las enmiendas de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, firmada». | Ley 807 del 27 de mayo de 2003. |
| Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF, por sus siglas en inglés). | Firma/Adopción: junio 13 de 1992. Protocolo de Kyoto. Entrada en vigor: febrero 16 de 2005. Ley aprobatoria: Ley 629 de 2000. Fecha de ratificación y adhesión: noviembre 30 de 2001. Entrada en vigor para Colombia: febrero 16 de 2005. |
| Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. | Firma/Adopción: marzo 22 de 1989. Entrada en vigor: mayo 5 de 1992. Ley aprobatoria: Ley 253 de 1996. Fecha de ratificación y adhesión: diciembre 31 de 2006. |
| Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo, aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio (Convenio PIC, por sus siglas en inglés). | Firma/Adopción: septiembre 10 de 1998. Entrada en vigor: febrero 24 de 2004. Ley aprobatoria: Ley 1159 de 2007 en revisión por la Corte Constitucional. Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP). Firma/Adopción: mayo 22 de 2001. Entrada en vigor: mayo 17 de 2004. Ley aprobatoria: Ley 994 de 2005, declarada inexecutable por vicios de procedimiento por la Corte Constitucional, Sentencia C-576 de 2006, m. p. Manuel José Cepeda Espinosa. |
| Convenio sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales, que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, y sus cuatro protocolos. | Firma/Adopción: octubre 10 de 1980. Ley aprobatoria: Ley 469 de 1998. |
| Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). | Firma/Adopción: julio 3 de 1978. Entrada en vigor: febrero 2 de 1980. Ley aprobatoria: Ley 74 de 1979. Fecha de ratificación y adhesión: febrero 25 de 1980. Entrada en vigor para Colombia: agosto 2 de 1980. |
| Convención de Minamata. Convención internacional para regular el uso del mercurio. | Firma: octubre 10 de 2013. Pendiente por ratificar. |

| Descripción | Fechas |
|---|---|
| Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. | Organización de los Estados Americanos. Doc. 47/15 del 31 de diciembre 2015 |
| La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). | Abril 24 de de 2009. |
| La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1966). | Constitución Política de 1991. |
| El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT (1989). | Constitución Política de 1991. |

► Fuente. Elaboración propia.

Como resultado de las ratificaciones, Colombia ha emprendido la creación de informes de implementación y planes, a saber:

- Informes de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.
- Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Plan estratégico decenal para mejorar la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (2008-2018).
- Plan de Acción Nacional (PAN) de Lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia.
- Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente.
- Convenio de Minamata sobre Mercurio.¹⁰

En la actualidad, el 20 de abril del 2016, se expidió la Resolución 40391 del Ministerio de Minas y Energía, mediante la cual se adoptan y compilan las diferentes políticas y lineamientos de políticas existentes en el país. Para ello, se establece un documento único que hace parte de la resolución denominado

Política Minera de Colombia (Ministerio de Minas y Energía, 2016).

II. Trabajo técnico, acercamiento a las entidades territoriales

A. Santa Rosa de Osos

Santa Rosa de Osos es un municipio ubicado en la subregión norte del departamento de Antioquia que está compuesto por 73 veredas y cinco corregimientos. En el último periodo de gobierno (2012-2015), y con ocasión del incremento de actividades económicas de alto rendimiento como la agroindustria, el aumento y diversificación de la oferta educativa, el incremento del comercio y la minería, el crecimiento de fenómenos migratorios y de desplazamientos originados por el conflicto armado, llegó población flotante originaria de otros municipios en busca de refugio y mejores condiciones socioeconómicas, generando un incremento de personas en las cabeceras municipales y, en consecuencia, un decrecimiento poblacional en el resto del municipio. (Fundación Universitaria Católica del Norte-UCN, s. f.).

En cuanto a NBI (tabla 3), el municipio presenta en las zonas rurales un 25 %

más que en las cabeceras municipales, mostrando que debe fortalecer los programas de atención en servicios públicos, salud, vivienda de interés social y educación, así como los factores básicos para que las personas logren calidad de vida.

Según el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 de Santa Rosa de Osos, el municipio, al tener una ubicación geográfica centralizada en el departamento de Antioquia, cuenta con dos pisos térmicos que permiten desarrollar procesos productivos de alta significancia en la región norte del departamento, que tiene un 90,2 % de zona rural. La distribución de los usos del suelo del municipio es de un 78 % del territorio destinado para pastos y ganadería (leche y sus derivados), el 4 % para cultivos (agricultura) y el 18 % restante para bosques.

En cuanto a minería de oro, en Santa Rosa de Osos —hace alrededor de ciento cincuenta años— la extracción minera fue un pilar para el desarrollo, pero luego de aproximadamente un siglo de que la minería fuera sustituida casi en su totalidad por la agricultura y la industria, se pueden observar los estragos que este oficio causó, que se evidencian tanto en las fuentes hídri-

Tabla 3

| Nombre municipio | Personas con NBI | | | | | |
|--------------------|------------------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Cabecera | | Resto | | Total | |
| | Prop (%) | cve (%) | Prop (%) | cve (%) | Prop (%) | cve (%) |
| Santa Rosa de Osos | 10,55 | 7,70 | 35,02 | 6,12 | 23,52 | 5,09 |

► Fuente. DANE (2011). Resultados censo general 2005. Elaboración propia.

¹⁰ El convenio tiene por objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente de las liberaciones antropogénicas de mercurio y sus compuestos. El convenio fue aprobado por Colombia el 19 de enero de 2013 en Ginebra, y se firmó el 10 de octubre de 2013 en Kumamoto, Japón, el cual sirvió de base para que se expidiera la Ley 1658 de 2013, por medio de la cual se establecen normas para la comercialización y el uso de mercurio en Colombia, y esta, a su vez, permitió la formulación del Plan Único Nacional de Mercurio que busca eliminar gradual y definitivamente el uso de mercurio en el sector minero e industrial de Colombia. (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014a).

cas como en el terreno santarrosano, el cual presenta varios socavones en la zona urbana y minas en corregimientos y veredas, algunas abandonadas y otras aún utilizadas por mineros artesanales (*blog minería-sro.weebly.com*, 2015). En la actualidad, los planes de desarrollo comprendidos entre el periodo de 2012 al 2016 manifiestan que la minería fue uno de los actividades económicas que generó cambios dentro del municipio.

En el Plan de Desarrollo de Santa Rosa de Osos 2012-2015 (Alcaldía de Santa Rosa de Osos-Antioquia, 2012), se observa una tendencia ascendente en el crecimiento poblacional del municipio (20,45% en los últimos seis años), producto de las actividades económicas de alto rendimiento (agroindustria, oferta en educación, comercio y minería), así como de los fenómenos migratorios y de desplazamiento originados por el conflicto armado, lo cual ocasionó el arribo de población flotante en busca

de mejores oportunidades socioeconómicas. Además, el plan de desarrollo contiene un acápite en el que se hace un recorrido histórico y un recuento de los títulos mineros otorgados a Red Eagle, siendo estos un argumento para la generación de la línea estratégica para proyectos articuladores del tema minero, invocando los principios de complementariedad y subsidiaridad.

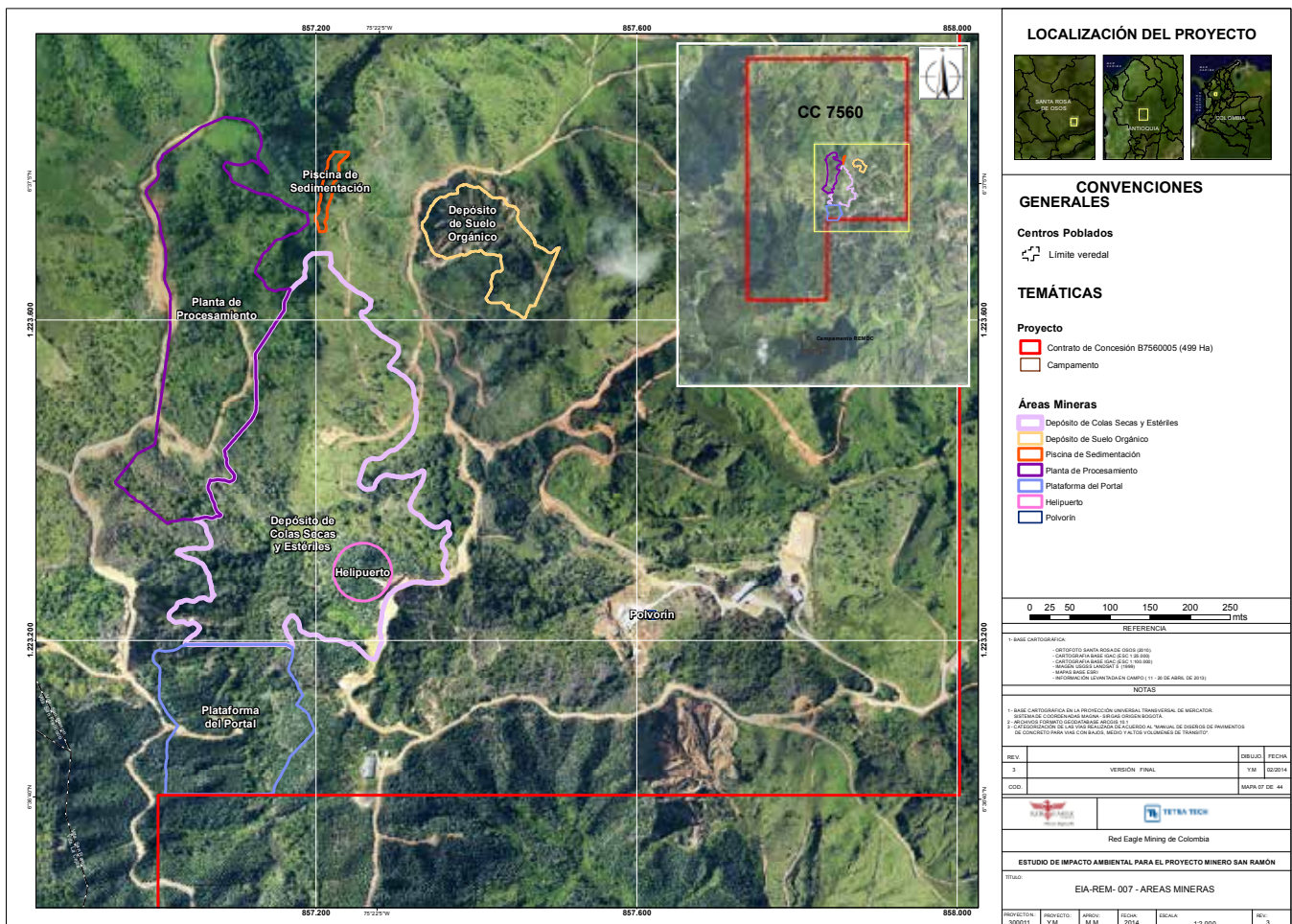
El Plan de Desarrollo 2016-2019 del municipio plantea que, en el ámbito local, Santa Rosa de Osos debe prepararse para una transformación económica, política y cultural, y busca adaptar una estrategia que haga del conocimiento un factor decisivo para el desarrollo, desencadenando aceptación de la actividad minera, para que los proyectos sean concebidos como nuevas oportunidades en materia de servicios, ofertas laborales e ideas de negocios en la dotación de insumos y alimentación, es decir, procesos y oportunidades que surgen en la ejecución de estos proyectos

que generan empleo para la población y, por *ende*, competitividad para el municipio. (Alcaldía de Santa Rosa de Osos-Antioquia, 2016, P. 42).

Como parte de esa minería responsable —término que utilizan para referirse a la actividad minera actual—, la administración incluyó el Programa Recuperación y Conservación de las Fuentes Productoras de Agua, con el cual pretende fortalecer los planes diseñados para el municipio y participar activamente en los que se establezcan por parte de la corporación autónoma de Antioquia, incluidos los que tienen que ver, directamente, con los recursos hídricos que proveen los acueductos municipales, corregimentales y veredales. (Alcaldía de Santa Rosa de Osos-Antioquia, 2016, P. 159).

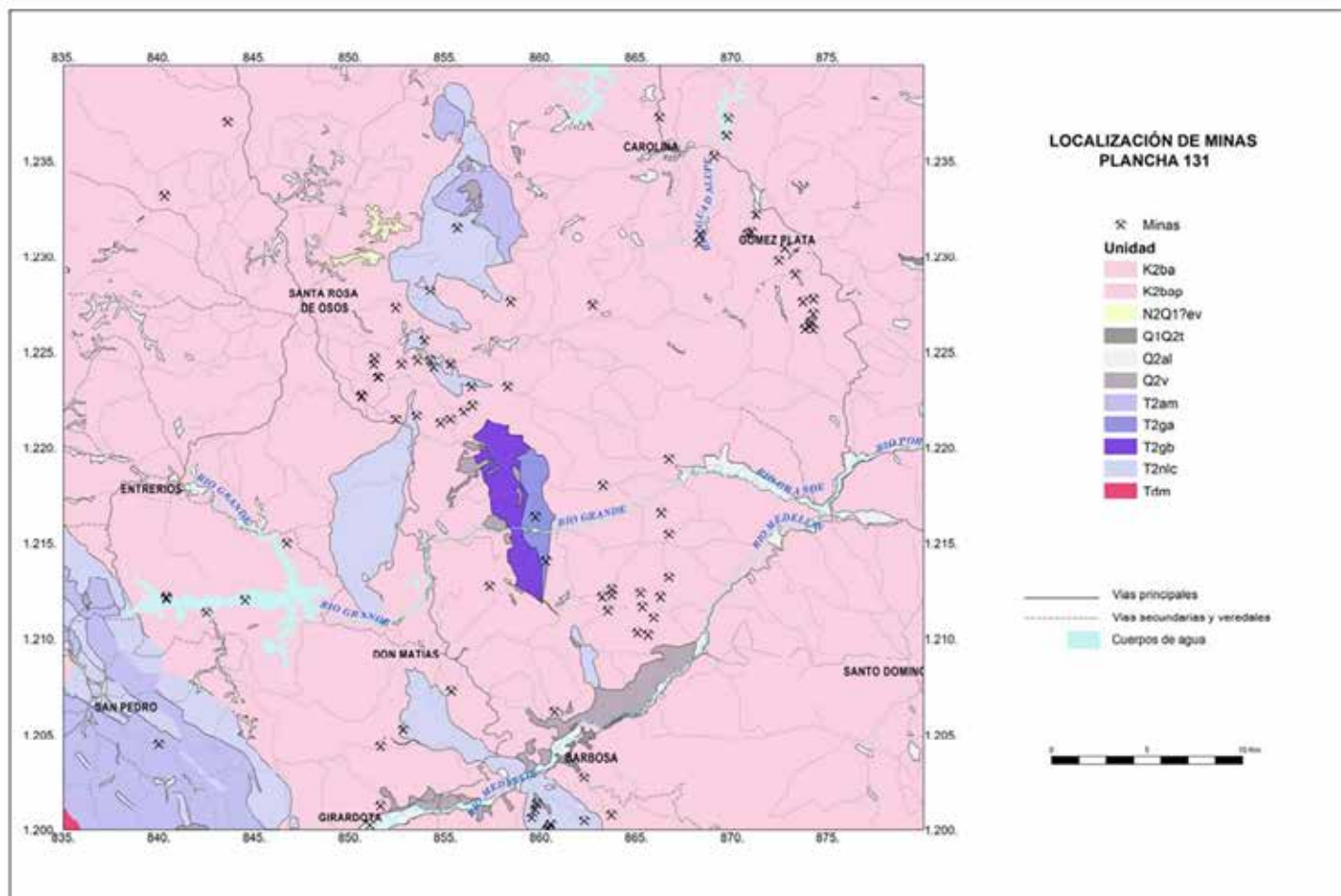
En la actualidad el municipio tiene 31 títulos mineros otorgados, dos zonas definidas como áreas estratégicas mineras, cuatro procesos de legalización de minería

Gráfica 3. Estudio de impacto ambiental (EIA) para el proyecto minero San Ramón



Fuente. Red Eagle Mining de Colombia. EIA-REM-007-Áreas mineras. Santa Rosa de Osos. Antioquia.

Gráfica 4. Localización de minas en la plancha 131-Santa Rosa de Osos¹¹



► Fuente. Gómez, J.; Zapata, G. (2011). *Memoria explicativa del mapa geológico de la plancha 131 santa rosa de osos escala 1:100.000*. (Ingeominas, 2011).

tradicional y 45 propuestas de contrato de concesión en la jurisdicción del municipio de Santa Rosa de Osos. (Alcaldía de Santa Rosa de Osos-Antioquia, 2016, p. 173).

El proyecto de minería de oro a gran escala en el municipio es el desarrollado por la empresa Red Eagle Mining, que comprende 3223 hectáreas en concesiones mineras ubicadas en las veredas Rionegrito, San Ramón, Playa Larga, San Francisco y San José de La Ahumada. (Gráfica 3).

Red Eagle Mining ha completado 45 000 metros de perforación diamantina y un estudio de factibilidad positivo que respaldan el avance del Proyecto San Ramón. El Estudio de Factibilidad de 2014 incluye 74 millones de dólares en costos de capital iniciales y costos operativos en 596 USD/onza. La rentabilidad del proyecto después de impuestos incluye un flujo de efectivo de 132 millones de dólares, un valor presente neto-VPN (5 %) de 108 millones de dólares, una tasa interna de retorno (TIR) del 53 % y un retorno de pago

de la mina en 1.3 años. El financiamiento y licenciamiento del proyecto se encuentran bien avanzados. (Lopera, 2015).

1. Características socioeconómicas de Santa Rosa de Osos

Santa Rosa de Osos se ubica sobre el batolito¹² antioqueño, el cual posee características

importantes en componentes petroquímicos, entre los cuales se encuentra el oro y el cuarzo. Por esto, el municipio ha tenido tradición minera, tal y como lo manifiesta la *Memoria explicativa del mapa geológico de la plancha 131 Santa Rosa de Osos escala 1:100.000*, elaborada por expertos para el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) en el 2011. (Gráfica 4).

(...) la minería de oro, tanto en vetas como en aluvión, tuvo un gran apogeo en la región en épocas que se remontan hasta la colonia. Los sectores de Hoyo Rico, Gómez Plata, Santa Rosa y Barbosa, basaron buena parte de su economía en la actividad minera. En la actualidad la minería subterránea de la región se realiza de manera rudimentaria y en muchos casos sin cumplir con la totalidad de los requisitos

¹¹ «Área de Carolina - Guadalupe en ella se encuentran algunas explotaciones en los alrededores de Carolina y Gómez Plata, Figura 119 (...). En esta zona se explotaron mineralizaciones en enjambre y vetas angostas según Rodríguez y Pernet (1983). El estudio de Oquendo (1979) identificó en esta área mineralizaciones con alto contenido de estibina y pirita con cantidades menores de oro y plata». (Gómez, J.; Zapata, G., 2011, p. 244).

¹² Nombre aplicado a cualquier masa intrusiva voluminosa de roca ígnea (casi siempre granito en sentido amplio). Las definiciones varían bastante de un autor a otro, principalmente en lo que hace alusión a su génesis. El punto principal en el que están de acuerdo se refiere a que sean de gran tamaño, por ejemplo, que tengan una gran extensión de afloramiento y sean subyacentes, poseyendo una raíz oculta. Los batolitos están constituidos generalmente por un complejo de rocas plutónicas ácidas y están siempre asociados a cinturones orogénicos, presentando un trazado más o menos paralelo a los mismos. Algunos batolitos, total o parcialmente, tienen contactos netos con las rocas encajantes, mientras que en otros son difusos y transicionales. Muchos batolitos tienen pruebas de que han reemplazado a la roca encajante (granitización), mientras que otros han sido emplazados por intrusión o ajustes estructurales. Los batolitos

llevan normalmente asociadas zonas mineralizadas, junto con una aureola metamórfica bien desarrollada. (Glosarios.servidor-alicante.com, s. f.).

exigidos por la ley (...). (Gómez, J.; Zapata, G., 2011, P. 242).

Aun cuando Santa Rosa de Osos se reconoce como un municipio con vocaciones agrícola, forestal, porcina, bobina y lechera, la actividad minera está siendo realizada por la compañía internacional Red Eagle, la cual ha ocasionado afectación del ambiente en la región por la exploración y explotación minera, siendo sancionada por medio de una veda para la protección de fauna y flora, propia de esta región, y que posteriormente fue retirada, por medio de la Resolución 1732 (2014b) del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, toda vez que se manifiesta la elaboración de un inventario y una reubicación de las especies.

Según la resolución, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del ministerio sería la encargada de realizar el monitoreo, seguimiento y control ambiental respecto al levantamiento parcial de la veda. Aún así, en la actualidad la mina se encuen-

tra en etapa de exploración, según los reportes de las autoridades municipales, y, por tanto, no se tienen datos de extracción de oro, ni cantidad de mano de obra necesaria para la explotación de la mina, razón por la cual el municipio ha mantenido sus actividades económicas vocacionales.

Por otro lado, en cuanto a las características de viviendas registradas en el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), se conoce que un 93 % de la población de Santa Rosa de Osos vive en apartamentos, un 6,9 % en una habitación o cuarto, 0,07 % en otro tipo de vivienda, y un 0,03 % en un tipo de vivienda que no reúne las características mínimas habitacionales. La mayoría de estos lugares, en especial los apartamentos, se encuentran ubicados en el estrato dos, seguidos por el estrato uno; a su vez, un alto porcentaje de personas se encuentran viviendo en arriendo o en cuartos.

Otra de las características de estos sitios habitacionales

de Santa Rosa de Osos es que, aproximadamente, un 67 % de la población se encuentra cubierta por el acueducto del municipio, siendo los principales clientes los apartamentos y viviendas; el otro 33 % se abastece de agua por medio de los caudales naturales del municipio, generando una alerta para la oficina de planeación municipal, toda vez que el agua se consume sin tener el mínimo tratamiento. El servicio de alcantarillado tiene, aproximadamente, un 45 % de cobertura. Aún falta ampliar este servicio, puesto que con la demanda de vivienda ocasionada por el incremento de mano de obra para los monocultivos como la papa, la cebolla, el tomate de árbol, la porcicultura y la mina, a futuro se convertirá en un problema de sanidad para el municipio.

En cuanto a la salud, la información brindada por el Hospital San Juan de Dios del municipio mostró un incremento entre el periodo 2014-2015 en las consultas de urgencias por dolores de abdomen,

infecciones de vías urinarias no especificadas, y la aparición de nuevas consultas por embarazo y problemas gastrointestinales. (Gráfica 5).

Lo anterior se mantuvo en el 2016, al observar que casi todas las consultas se centraron en el sistema respiratorio, seguidas las cefaleas y los problemas del sistema digestivo.

2. Resultado de encuestas y entrevistas a profundidad

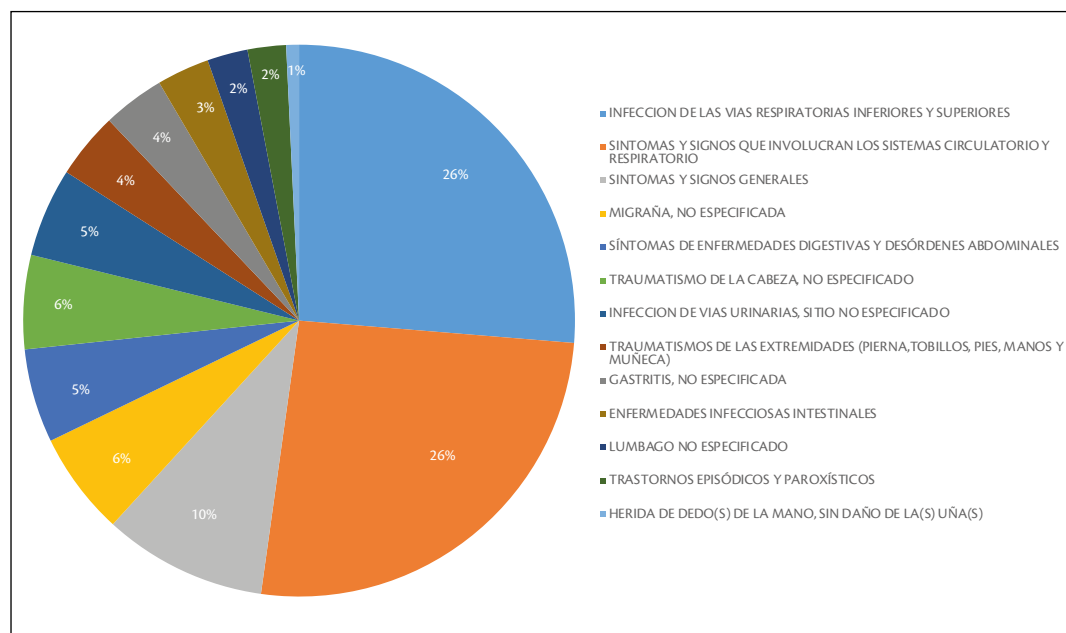
- Encuestas al alcalde, secretario de Gobierno, director de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata), funcionarios del Sisbén y autoridades del municipio.

Los entrevistados manifestaron conocer la titulación minera del municipio, la cual tuvo suspensión indefinida para la explotación minera. Expusieron conocer que se realiza el barequeo —35 personas aproximadamente—, pero que no se tiene una relación detallada de las características poblacionales, y reconocieron que han tenido la necesidad de realizar el amparo provisional de los títulos mineros, para ser más exactos tres acompañados de dos desalojos, dejando ver que existe la minería de manera ilegal puesta en conocimiento de las autoridades.

En el caso concreto de contaminación por mercurio hubo una disparidad de opiniones entre el alcalde y los demás representantes de la administración municipal encuestados, debido a que en las respuestas no existió precisión de tener un conocimiento claro respecto a sucesos relacionados con la utilización de mercurio de manera directa.

Por otro lado, se mencionó que para evitar la minería ilegal se están realizando cam-

Gráfica 5. Casos de urgencias 2016 (enero a mayo) en Santa Rosa de Osos



Fuente. Hospital San Juan de Dios de Santa Rosa de Osos. Elaboración propia.

pañías de educación ambiental, para tener un conocimiento claro de cómo se debe planear el manejo del municipio cuando empiece la explotación de oro, creándose la línea de fortalecimiento a la minería responsable. A pesar de esto, los entrevistados confirmaron que se han dado conflictos por el uso de los suelos, debido a que no se han realizado actualizaciones en el plan de ordenamiento territorial (POT), para reconocer la actividad minera o la inclusión de nuevas áreas protegidas, y reconocieron el desplazamiento de las familias ocasionado por la minería.

Ante la percepción ambiental, los encuestados hablaron sobre el daño a las vertientes hídricas por el uso indiscriminado de químicos para los cultivos, o por el mal manejo de los residuos generados por la porcicultura y la ganadería a gran escala, la tala de árboles, y mencionaron que solo la gran minería tiene manejo ambiental.

En cuanto al índice de desarrollo urbano se conoció que solo existe una gran minería, que permite que las personas que ejercen esta actividad puedan adquirir su sustento, debido a que trabajan con la multinacional que les brinda condiciones laborales favorables. Pero es de resaltar que la minería incrementó la pobreza porque agudiza las desigualdades sociales.

Además, los integrantes del gobierno municipal afirmaron que entidades como la Defensoría del Pueblo y la Policía se han visto avocados a realizar mayor control sobre la actividad minera, como resultado de la educación de la comunidad que hace visibles las consecuencias de la explotación de recursos naturales, generada por la minería, permitiendo que el manejo interinstitucional sea mayor. Para ello, se tiene un cuadro de control y monitoreo para la minería ilegal —dragas—, que no es suficiente para realizar el control, de lo cual se desprende la necesidad de hacer un acuerdo de trabajo continuo entre la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) y la administración municipal, para poder hacer un seguimiento lo suficientemente amplio a todos los impactos de la minería.

• **Entrevistas a profundidad con la comunidad.** El instrumento se aplicó a 12

personas de sectores como el farmacéutico, el educativo, el comercial, el bancario y el veterinario.

La mayoría de los entrevistados afirmó que la actividad minera se encuentra en el municipio hace dos años, aproximadamente, con el proyecto de la mina San Ramón. En cuanto a los cambios que ha traído la minería para la economía del municipio, manifestaron que hubo aumento en la producción industrial, el comercio, la canasta familiar, los arriendos y el incremento de negocios comerciales. A consecuencia de la minería, la mano de obra del campo se trasladó a las actividades de la mina, sin retorno, porque esta paga mejor y tiene mejores condiciones laborales para trabajar.

En cuanto al sector del turismo, la comunidad manifestó que se incrementó la ruta lechera, el recorrido histórico religioso y la llegada de población flotante extranjera. Las actividades tradicionales siempre se han mantenido como la confección, los lácteos, la agricultura y la ganadería.

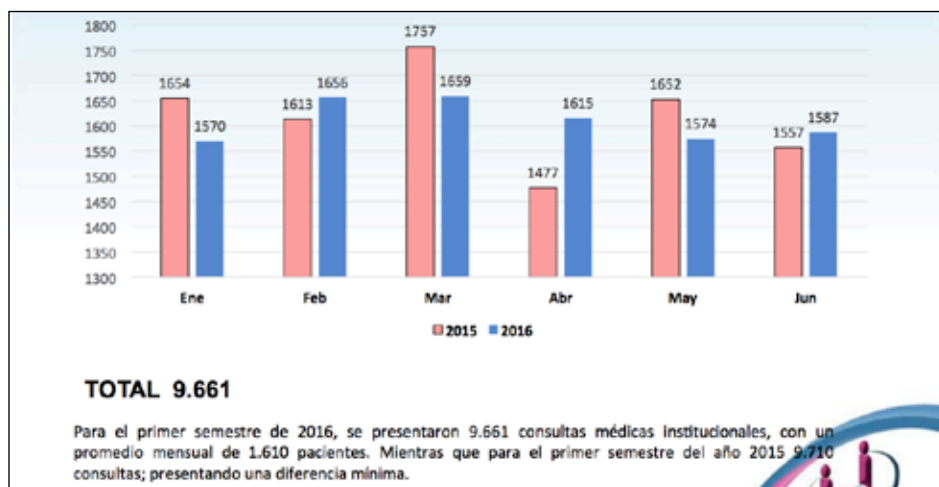
Otros factores de cambio en el municipio, que se reflejaron en las encuestas, son el alcoholismo, la drogadicción, la inseguridad y los problemas intrafamiliares, ahora más notorios, aun cuando hay mayor generación de empleos. Por otro lado, los jóvenes manifestaron su inconformismo ante la actividad minera en el municipio por las consecuencias ambientales en rededor de Santa Rosa de Osos.

En el sector salud la percepción es regular, la mayoría de los habitantes consideraron que hace falta personal calificado y que el sistema debe empezar a mejorar, a ser más ágil, aun cuando en el informe del hospital se exponga que el municipio cuenta con una buena atención médica y suficiente personal. (Gráfica 6).

El sistema de educación, de acuerdo con los encuestados, tiene instalaciones adecuadas, pero faltan colegios para atender la demanda. Ante la calidad de la educación expresaron que es regular, toda vez que se tiene reconocimiento departamental del colegio normalista del municipio, pero los otros colegios requieren de una mejor planeación de vinculación de personal, con el perfil adecuado y actualizado para capacitar a los niños y jóvenes del municipio. En cuanto a la educación técnica está presente el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), y para educación superior la Universidad Católica del Norte, pero la formación es virtual lo que genera un desinterés por parte de los estudiantes debido al formato de la educación.

Para la comunidad la percepción de contaminación causada por la minería no existe, pero son conscientes de que a futuro los impactos serán notorios, no solo por el deterioro estético del suelo sino porque, en este caso, se rellenará el hueco causado por la actividad minera con los residuos de lodo, los cuales contendrán algún tipo de remanente de los químicos utilizados para obtener el oro.

Gráfica 6. Consulta médica general en Hospital San Juan de Dios, primer semestre de 2016



► Fuente. Informe semestral de gestión Hospital San Juan de Dios (2016). Santa Rosa de Osos.

3. Comportamiento de las regalías en Santa Rosa de Osos

Para el caso particular de Santa Rosa de Osos, la Secretaría de Hacienda solamente envió cuadros resumen a través de correo electrónico, que lo único que permiten es conocer el incremento de recursos desde la implementación del SGR. (Gráfica 7).

El Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 tiene un acápite en el que manifiesta que las regalías que se obtengan por explotación minera deberán ser aplicadas para la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental del municipio, sujetándose al régimen de competencias vigentes, dejando concluir que la administración municipal se encuentra a la espera de los resultados de la extracción de gramos de oro de la mina San Ramón, como una de las fuentes primordiales de ingresos para el municipio, aun cuando para la comunidad los beneficios ambientales, en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo, y para la economía, serían mayores que los que pueda traer consigo la minería.

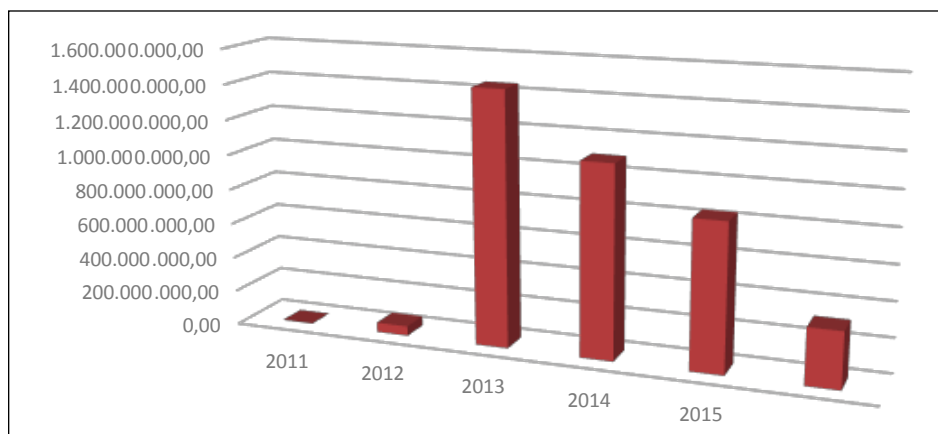
B. Cajamarca

El municipio de Cajamarca se encuentra situado al occidente del departamento del Tolima, y de la cuenca mayor del río Coello, está compuesto por 47 veredas y un corregimiento (Anaime). En cuanto a NBI, el municipio presenta en las zonas rurales un 15 % más que en la cabecera municipal, mostrando que debe fortalecer los programas de atención en servicios públicos, salud, vivienda de interés social y educación, así como los factores básicos para que las personas logren una calidad de vida.

El municipio de Cajamarca cuenta con una población proyectada al 2016 de 19 641 habitantes, evidenciando el crecimiento del desplazamiento a la cabecera del municipio producido, probablemente, por dificultades para conseguir trabajo, cambios de residencia o calamidades causadas por fenómenos naturales como deslizamientos, inundaciones o sequías.

El Plan de Desarrollo 2012-2015 de Cajamarca mencionó que las tenden-

Gráfica 7. Regalías por año (2011-2016) en Santa Rosa de Osos



Fuente. Secretaría de Hacienda de Santa Rosa de Osos. Elaboración propia.

cias de crecimiento se relacionan, directamente, con los niveles de natalidad y mortalidad. Esta última se encuentra por debajo de la tasa de natalidad indicando que por cada 20 niños que nacen mueren seis, lo que afirma que existen condiciones apropiadas que permitirán un crecimiento constante de la población en los próximos años. (Tabla 4).

El Plan de Desarrollo 2012-2015, «Para volver a creer», mencionó que 23,32 % del territorio es usado para desarrollar la actividad de explotación agrícola, el 29,85 % para el pasteo y la producción ganadera, el 36,81 % para la reforestación de bosques y el 9,53 % se dedica a otros usos. El uso actual del suelo y la economía del municipio se basan en la actividad agropecuaria representada en el 56 % del territorio y el 44 % restante se dedica a bosques y vegetación natural.

El municipio de Cajamarca posee una gran riqueza natural, cuenta con cinco provincias climáticas siendo el clima frío el de mayor proporción territorial con un 68 %, seguido del páramo con un 25,74 % y el templado con un 5,67 %.

El Plan de Desarrollo de Cajamarca, del periodo 2008 al 2011, reconoció que existía un alto crecimiento de población flotante como consecuencia del avance de importantes proyectos de infraestructura vial y debido a la explotación minera, lo que demandaría gran cantidad de servicios y vivienda, aun cuando la actividad económica del municipio se soportaba en el sector agropecuario.

El documento también mencionó, que del total de establecimientos existentes en el municipio el 59,9 % se dedicaban a la actividad comercial, el 10,15 % a la industria y el 28,8 % a los servicios, siendo la mayoría de estas actividades asociadas a la producción agrícola. Sin embargo, de acuerdo a las expectativas de la explotación minera y el desarrollo de proyectos de infraestructura, la administración municipal era consciente de que estas actividades podrían tener un importante crecimiento. (Alcaldía de Cajamarca, 2008, p. 26).

Por su parte, el Plan de Desarrollo de Cajamarca del periodo 2012 al 2015 reconoció el sector minero energético como uno de los que serviría para impulsar el progreso

Tabla 4

| Nombre municipio | Personas con NBI | | | | | |
|------------------|------------------|---------|----------|---------|----------|---------|
| | Cabecera | | Resto | | Total | |
| | Prop (%) | cve (%) | Prop (%) | cve (%) | Prop (%) | cve (%) |
| Cajamarca | 20,29 | 6,10 | 35,57 | 7,69 | 28,34 | 5,49 |

Fuente. DANE (2011). Resultados censo general 2005. Elaboración propia.

económico y la competitividad, que permitiría el crecimiento sostenido de la productividad, la disminución de la pobreza y del desempleo, debido a que el municipio cuenta con importantes reservas. Pero, igualmente, reconoció que el municipio por su ubicación es centro de atención por la localización de importantes megaobras e infraestructuras estratégicas para la nación, que representan una oportunidad no solo para la generación de empleo, sino para el desarrollo de actividades complementarias o conexas como el turismo, los servicios para la infraestructura de transporte, entre otras (Alcaldía de Cajamarca, 2012, p. 120).

Dentro del marco de la «Política 2: Desarrollo de Sectores Potenciales», el plan reconoció que, a lo largo de la historia del departamento del Tolima, y específicamente de Cajamarca, el municipio ha tenido una riqueza minera muy importante representada, especialmente, en oro y plata; sin embargo, a pesar de su enorme potencial, esta actividad no ha redundado en una participación importante dentro de la dinámica de la economía y, por ende, en el desarrollo del ente territorial, considerando los métodos rudimentarios de extracción de los minerales con bajos niveles de productividad, que incrementan los costos y hacen que los procesos productivos se vuelvan más onerosos y menos sostenibles. Aunado a esto, el DANE, en las *Cuentas Nacionales Departamentales* de noviembre de 2011, mencionó que para el Tolima el producto interno bruto (PIB) 2010 de la explotación de minas y canteras alcanzó al 11,4%, mientras que el PIB 2010 de agricultura, ganadería, pesca, caza, y silvicultura ascendió al 11,9%. (Alcaldía de Cajamarca, 2012, p. 130).

Para atender esta política la alcaldía gestó el «Subprograma 1: Minería responsable», el cual tenía por objetivo reconocer la riqueza minera del subsuelo como una realidad que, de llegar a desarrollarse o industrializarse, debía basarse en:

- El seguimiento y cumplimiento de los más altos estándares no solo nacionales sino internacionales.
- Los criterios de sostenibilidad, esto es, la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales.
- La industria minera —de llegar a desarrollarse— se deberá hacer con respe-

to, sostenibilidad y protección del medio ambiente.

Sumado a esto, se solicitó al municipio ejercer una fiscalización del proceso minero desde las más tempranas etapas de esta industria, para garantizar que los beneficios de la actividad fueran traducidos efectivamente para los cajamarquinos, y promover alianzas estratégicas para el desarrollo de los diversos programas sociales que apuntaran a la equidad en el municipio, y a la mayor competitividad y productividad, tendiendo a la compensación de los desequilibrios o perjuicios que llegasen a afectar a la comunidad.

En este sentido, se dispuso que el municipio debía promover espacios de debate técnico con entidades estatales competentes en materia minera y del medio ambiente, instituciones privadas e industrias mineras, para obtener información basada en criterios técnicos y científicos e intercambiar conocimientos, siempre respetuosos, con el fin de entregar a los cajamarquinos información oportuna y válida; así mismo, se dispuso formar una veeduría permanente que vigilara el cumplimiento de las normas técnico ambientales en los procesos mineros que se desarrollaran en la jurisdicción territorial de Cajamarca. (Alcaldía de Cajamarca, 2012, p. 131).

El Plan de Desarrollo de Cajamarca del periodo de 2016 al 2019, se propuso gobernanza territorial para los proyectos de interés nacional estratégicos (Pines) de las concesiones 4C como la vía Cajamarca-La Paila, el proyecto del Túnel de La Línea y el proyecto de exploración minera La Co-

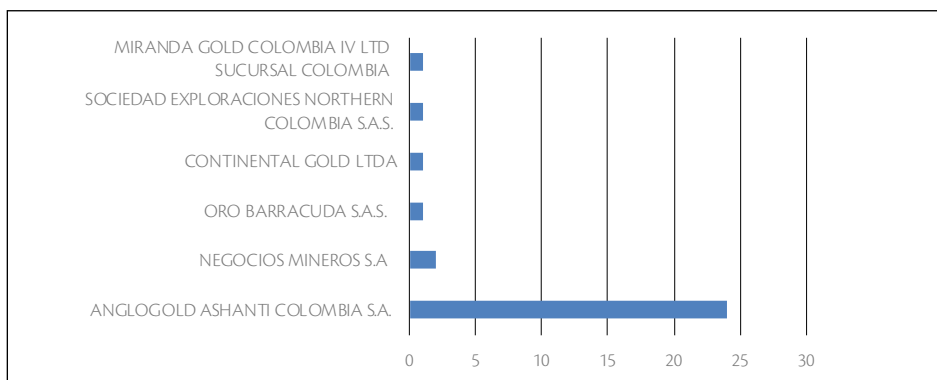
losa, los cuales fueron mencionados como proyectos estratégicos de conectividad y accesibilidad del Plan Nacional de Desarrollo, «Todos por un nuevo país», en el documento de «Regionalización Plan Plurianual de Inversión 2015-2018» del Departamento Nacional de Planeación. (Alcaldía de Cajamarca, 2016, p. 54).

El plan de desarrollo municipal, en el «Sector Gestión del Riesgo», manifiesta que el municipio al estar en una meseta en medio de la cordillera central, que tiene como vecino inquietante un volcán activo, rodeado de ríos y pronunciadas pendientes, atravesado por la vía Panamericana y sede de importantes proyectos de gran magnitud e impacto (Túnel de La Línea, doble calzada Ibagué-Calarcá, proyecto minero), requiere planes de gestión del riesgo actualizados y vigentes, a nivel municipal, comunitario, escolar e institucional, y que los organismos de socorro cuenten con las condiciones óptimas para el desempeño de su labor (Alcaldía de Cajamarca, 2016, p. 73), aspectos que en la actualidad no se tienen debido a los costos que acarrea la elaboración de estudios de riesgos. (Gráfica 8).

Para el caso de títulos mineros en el territorio de Cajamarca, se tiene conocimiento de que el espacio de exploración otorgado a la empresa Anglogold Ashanti Colombia s. A. corresponde al proyecto minero La Colosa, según lo consignado en la información de la ANM.¹³ (Gráfica 9).

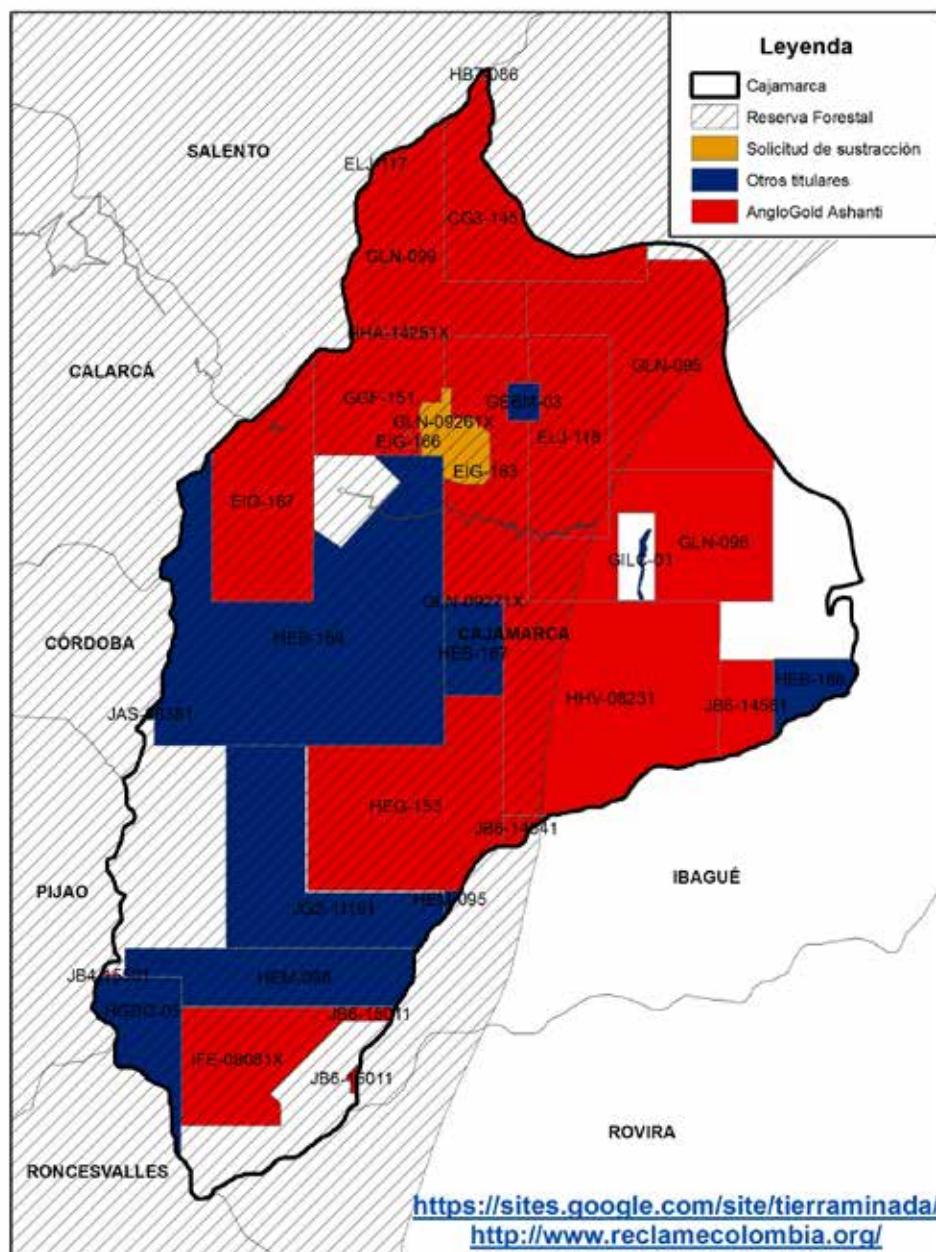
¹³ Información remitida al Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), mediante oficio n.º 20162200189981, con fecha 23 de mayo de 2015.

Gráfica 8. Títulos mineros otorgados en Cajamarca (mayo/2016)



► Fuente. Elaboración propia basada en el reporte de títulos mineros vigentes de la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la ANM. (2016).

Gráfica 9. Títulos mineros presentes en el municipio de Cajamarca



Fuente. Tierra minada. La Colosa.

1. Características socioeconómicas de Cajamarca

En el municipio, y de acuerdo con la compilación de datos que hasta el momento se encontraban recopilados en Sisbén, el 76% de la población de Cajamarca vive en apartamentos, un 23% en una habitación o cuarto, 1% en otro tipo de vivienda y un 0,03% en una que no reúne las características mínimas habitacionales, o que pertenecen a viviendas indígenas caracterizadas por tener una construcción artesanal, en su mayoría por palos, esteras y tejas de zinc.

Otra de las características de estos sitios habitacionales de Cajamarca es que

casi un 50% de la población se encuentra cubierta por el acueducto del municipio, siendo los principales clientes los apartamentos y viviendas; el otro 50% se abastece de agua por medio de los caudales naturales del municipio generando una alerta para la oficina de planeación municipal, toda vez que el agua no tiene el mínimo tratamiento lo que puede ocasionar cuadros epidemiológicos como enfermedades gastrointestinales, intoxicaciones e, inclusive, propagación de enfermedades endémicas como el dengue —en las zonas cálidas— o la malaria, por transmisores como los mosquitos, o en

otro tipo de casos infecciones dermatológicas.

Sumado a esto es conocido para la administración municipal que muchos de los agricultores que emplean espermicidas y demás químicos, para la producción de alimentos agrícolas, utilizan los bordes del río para cultivar y dejar los tarros, paquetes y bolsas con residuos de dichos químicos, que terminan siendo arrastrados por la corriente, convirtiéndose en un factor más de contaminación de los caudales que, como se menciona, hacen parte del consumo diario de los habitantes del municipio, incrementando las posibilidades de afecciones de salud.

En cuanto al servicio de alcantarillado, el municipio tiene aproximadamente un 49% de cobertura. Aún falta ampliar este servicio, toda vez que con la demanda de vivienda ocasionada por los proyectos de inversión estratégica como la doble calzada y el túnel se está viendo opacado, y si no se realiza la adecuación correcta a futuro se convertirá en un problema de sanidad para el municipio

El diagnóstico de salud de Cajamarca del año 2011 también presentó un incremento significativo en la tasa de sífilis congénita que es de 6,7 por cada 1000 nacidos vivos, colocando a la administración municipal en alerta para mejorar los programas de promoción y prevención. Uno de los grandes factores que puede influir en el incremento es la distancia, y el déficit de desplazamiento, desde algunas de las veredas hasta las instituciones prestadoras de salud (IPS) locales, aumentando la posibilidad de transmisión durante la gestación.

Aunado a lo anterior, se encuentra el incremento de personas contagiadas con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), siendo un factor de alarma para la Secretaría de Salud, toda vez que puede presentarse un crecimiento de personas infectadas no solo en el municipio sino en la región, debido a que Cajamarca es un corredor vial del centro del país, donde los conductores y trabajadores de los megaproyectos se pueden convertir en un vector de expansión del VIH en caso de adquirirlo.

Por otro lado, el incremento de consumo de sustancias psicoactivas, los embarazos en edades tempranas y las depre-

siones en población joven hicieron que el municipio implementara la política de salud mental en el año 2010, siendo también un mecanismo para atender los casos intencionales de suicidio.

2. Resultado de las encuestas y entrevistas a profundidad

• Encuesta al alcalde y secretarios de Planeación, Educación y Hacienda.

Lo primero que expresaron los entrevistados es un desconocimiento de las solicitudes¹⁴ presentadas ante la autoridad minera del orden nacional, pero se tiene, como aproximado, que entre el 0,04 % y el 0,05 % de los habitantes se encuentran dedicados a la minería, aunque no se tiene un registro detallado para poder conocer la distribución poblacional. Tampoco se conoce el control del nivel de extracción de oro en el municipio; no se han tenido investigaciones disciplinarias ni se han realizado actuaciones fuertes en cuanto a temas mineros de oro. Lo que sí manifestaron es que en el municipio se ejerce el barequeo, se conoce quiénes lo realizan, teniendo un conteo de 60 personas, y la percepción de quienes ejercen la minería es negativa, debido a las consecuencias ambientales que trae la actividad minera.¹⁵

El índice de desarrollo urbano está ligado a la gran minería, de acuerdo con los resultados de las encuestas, debido a que permite que las personas que ejercen esta actividad adquieran su sustento, y a que al trabajar con la multinacional posean condiciones laborales favorables, lo que a su vez también incrementa la pobreza en el territorio del municipio, toda vez que agudiza las desigualdades sociales lo cual se refleja en que, aproximadamente, un 80 % de las personas que se encuentran vinculadas, a pesar de tener ingresos constantes, no poseen vivienda propia. Esto también puede ser ocasionado porque la empresa trae mano de obra extranjera.

14 Según el oficio 20162200189981 de la ANM en Cajamarca existen 26 títulos vigentes, siete terminados y seis solicitudes activas para minería de oro, hasta el 26 de mayo de 2016.

15 El «Informe de gestión» con corte a diciembre de 2014, de la Gobernación del Tolima, afirmó que se brindó la formalización y carnetización minera en 11 municipios del Tolima, a saber: Anzoátegui, Ibagué, Ataco, Chaparral, San Luis, Cajamarca, Espinal, Coello, Saldaña, Valle de San Juan y Coyaima, beneficiando a 610 barequeros.

Además, la cooperación entre la empresa y el municipio existe solamente para temas relacionados con infraestructura, pero no con incidencia social para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de manera directa, aunque en la actualidad Pax Christi ha procurado brindar herramientas para generar conciencia ante los efectos ambientales y sociales de la actividad minera, debido a los conflictos sociales que genera como el incremento de problemas intrafamiliares, laborales y sociales, y el alcoholismo.

Ante la percepción ambiental, los entrevistados son conscientes de los daños ocasionados por la utilización del mercurio, la tala de árboles, la contaminación auditiva, la erosión del suelo y el desconocimiento al manejo ambiental que se le puede dar a la minería, y solo reconocen la reforestación como uno de los mecanismos para recuperar parte de la fauna y la flora afectada por la actividad.

Por otro lado, aun cuando el alcalde manifestó que no hay zonas excluidas de la minería, los secretarios entrevistados comentaron que sí existen y que la Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima) posee esta información de manera clara, debido a que es el ente que conoce el estado original del municipio o línea base y a que es el encargado de determinar el nivel de afectación por la actividad minera.

Con relación al tipo de minería que se ejerce en el municipio, se sabe que existe una de gran magnitud por parte de Anglogold Ashanti que posee la infraestructura para poder realizar la extracción del oro, que requiere mucha agua; pero la comunidad es consciente de que también existe una minería artesanal informal, que no posee ni tecnología ni títulos para desarrollarla, y que este tipo de actividades no se ven reflejadas en el POT generando conflictos con el uso del suelo.

En términos de ingresos son mínimos para el municipio por minería de oro, porque todavía no se está realizando plenamente la minería a gran escala y, como consecuencia de esto, el empleo se está gestando de manera indirecta (restaurantes, hoteles, mercado, tiendas de ropa, etc.), y la mano de obra operativa no es íntegramente del municipio.

• **Entrevistas a profundidad con la comunidad.** Se aplicó el instrumento a nueve personas de sectores como el transporte, la educación y el bancario, y a campesinos y extrabajadores de la empresa minera.

La mayoría de los entrevistados afirmó que la actividad minera se encuentra en el municipio desde hace cinco a siete años, aproximadamente, con el proyecto de La Colosa. En cuanto a los cambios que ha traído la minería para la economía del municipio, se encuentran el incremento de los costos de vida en la canasta familiar y los arriendos, y el aumento de negocios comerciales, estos últimos han impactado las actividades del campo desplazando la mano de obra al casco urbano, debido a que las empresas minera y de construcción del túnel, y la concesión que maneja la doble calzada, brindan mejores condiciones laborales para los empleados que las de un campesino a un jornalero, garantizando un ingreso fijo y la vinculación al sistema de salud y riesgos profesionales.

A pesar de esto, existen personas que consideraron que la minería no ha tenido impactos negativos en el municipio porque ha generado desarrollo económico. A su vez, manifestaron un gran inconformismo ante las condiciones para acceder a los servicios de salud, y la baja capacidad de la infraestructura municipal, toda vez que no se tienen los espacios adecuados para ejercer actividades deportivas por el escaso mantenimiento de las instalaciones.

En cuanto al condicionamiento del sistema de educación, la gente manifestó que las instalaciones son adecuadas, aun cuando hace falta hacer mantenimiento y mejorar la promoción para que no exista deserción de las aulas.¹⁶ La calidad del sistema educativo presenta una percepción para algunos buena y para otros regular, porque existen docentes que no se encuentran con conocimientos actualizados, y porque el

16 Informe Gobernación del Tolima. Análisis de cohortes escolares de 2015. En este informe se manifiesta que el departamento del Tolima viene implementando la metodología posprimaria en las instituciones educativas del sector rural, para facilitar la continuidad de los estudiantes en la educación básica secundaria y evitar la deserción; también, el Modelo de Educación Media Académica (MEMA) Rural para la continuidad de la educación básica a la media, y para que los estudiantes ubicados en el sector rural puedan culminar sus estudios sin necesidad de trasladarse al sector urbano o desértar.

acceso a la educación técnica y superior no es muy favorable, debido a que solo existen un par de entidades interesadas en brindar servicios en el municipio, haciendo limitado el mercado de carreras y especialidades educativas.

Esta situación también fue manifestada por la Gobernación del Tolima, a través del «Informe de análisis de cohortes de 2015», aunado a que se está viendo reflejado que de cada 100 estudiantes que iniciaron estudios de básica primaria —grado 1.º— solo 29 culminan el grado 11.º, evidenciando que los mecanismos de inclusión de la población joven a los procesos de formación se están quedando cortos, generando mayor tiempo libre, sin ocupación alguna, y brindando la posibilidad de que los jóvenes se introduzcan en otro tipo de actividades como la delincuencia, las drogas y los embarazos adolescentes. (Tabla 5).

En cuanto a la percepción de contaminación causada por la minería, en su mayoría los entrevistados expresaron que todavía no se ha visto, pero son conscientes de que van a existir cambios ambientales importantes de manera negativa, en la medida en que se deteriora el sitio en que la actividad se realiza, pero positivo por la generación de empleo.

3. Comportamiento de las regalías en Cajamarca

A partir de la entrada en vigencia del SGR, el incremento de los ingresos fue notorio, toda vez que se le han asignado entre 17 000 y 19 000 millones de pesos anuales al municipio, siendo los ingresos más importantes los otorgados por el nivel central, situación que llevaría a realizar un ajuste a la forma de tributación que tiene el municipio, dando la

Tabla 5. Instituciones educativas oficiales y establecimientos educativos no oficiales

| Municipio | Oficial | | | | No oficial | | | Total general |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|------------|-------|-------|---------------|
| | Urb / Urb | Urb / Rur | Rur / Rur | Total | Urbano | Rural | Total | |
| Cajamarca | 1 | 1 | 4 | 6 | 2 | - | 2 | 8 |

► Fuente: Secretaría de Educación y Cultura de la Gobernación del Tolima (2016). Elaboración propia.

razón al secretario de Hacienda al exponer la necesidad de reformar el estatuto de tributación de Cajamarca; en consecuencia, el Sistema General de Participación también tuvo un incremento importante durante el 2013 y 2014, por los movimientos de apertura del proyecto de La Colosa. (Gráfica 10).

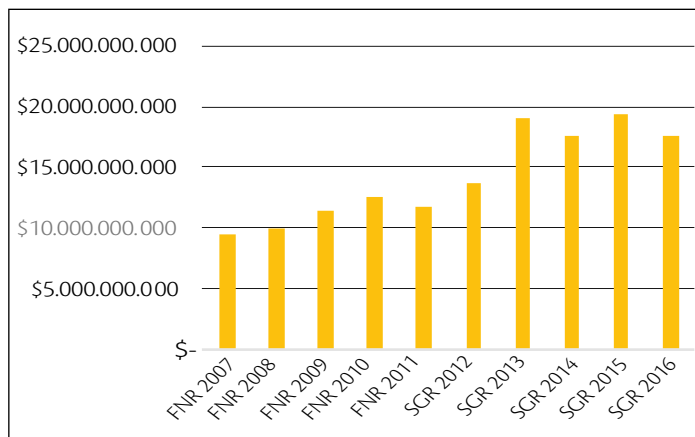
En este sentido, la distribución obligatoria de las regalías ha venido creciendo en educación y alimentación escolar, pero es contradictorio con las manifestaciones de análisis de la administración municipal y departamental que manifiestan la necesidad de incrementar la inversión. (Gráfica 11).

Por otro lado, debido al imperativo de incluir todo un planeamiento en torno a la gestión del riesgo del municipio por su ubicación, al ser un corredor vial del centro del país, y por la proximidad del volcán Machín, en los últimos cuatro años se hizo necesaria la creación del fondo especial de gestión del riesgo, como una medida para tener una reacción oportuna ante las posibles contingencias que la administración tenga que tomar, el cual, hasta el momento, solo se ha convertido en un respaldo presupuestal pero no en una herramienta para la planeación. (Gráfica 12).

III. Conclusiones

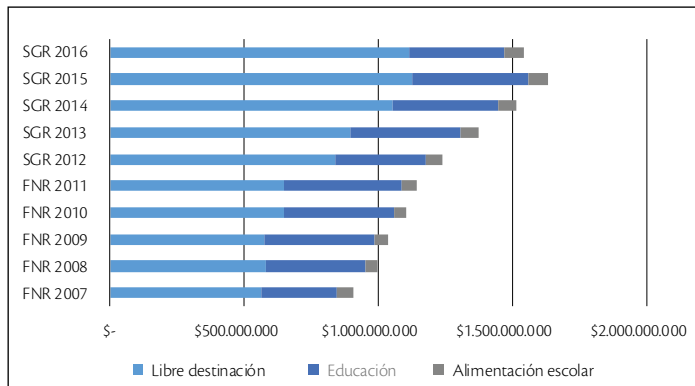
En Colombia, a pesar de que los ministerios y las autoridades ambientales y minero-

Gráfica 10. Ingresos corrientes Cajamarca 2007-2016



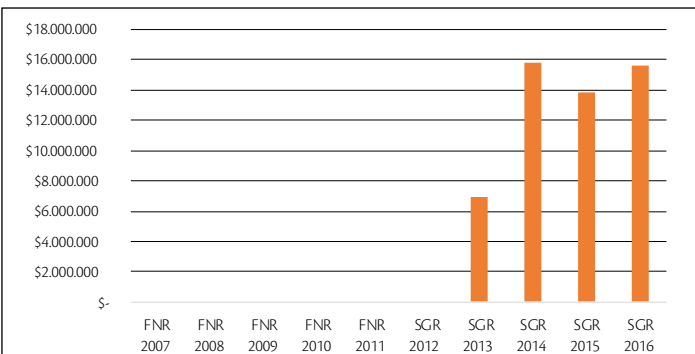
► Fuente: Secretaría de Hacienda de Cajamarca (2016). Elaboración propia.

Gráfica 11. Distribución obligatoria de regalías Cajamarca 2007-2016



► Fuente: Secretaría de Hacienda de Cajamarca (2016). Elaboración propia.

Gráfica 12. Fondo municipal de gestión del riesgo de Cajamarca 2007-2016



► Fuente: Secretaría de Hacienda de Cajamarca (2016). Elaboración propia.

energéticas han creado manuales para el seguimiento y el control de la actividad minera de oro, no son suficientes las medidas para mitigar los impactos que se generan en materia de ambiente, desarrollo social y económico. Así mismo, aun cuando los municipios realizan sus funciones acordes a las normas, no tienen claridad sobre los mecanismos para realizar el acompañamiento que la actividad minera requiere, al momento de implementarse en los territorios.


Un claro ejemplo son los proyectos de inversión estratégica avalados por el Gobierno central, sin previa consulta a los municipios y sus habitantes, como el caso de La Colosa y la construcción de la vía 4G en Cajamarca.

Estos proyectos, que no solo tienen una inversión grande de dinero sino de mano de obra, han generado que la población sienta cambios sociales al incrementar la población flotante, económicos al migrar la mano de obra del campo hacia los megaproyectos, culturales al perder el arraigo al trabajo de la tierra y sus tradiciones, y administrativos al ver que las alcaldías municipales, en compañía de las autoridades, empezarán a implementar campañas públicas para poner en conocimiento de la población la actividad minera, desde su fase exploratoria hasta la de posproducción, la ubicación, la protección a la actividad, la inclusión no solo en los planes de desarrollo sino en el POT, y en los planes de manejo de salud y ambiental de los municipios.

Para las administraciones municipales este tipo de decisiones, sin consulta y conocimiento previo, generan impactos no solo en cómo se van a abordar temas relacionados con la salud y la vivienda, sino con el cambio de los usos del suelo, toda vez que la introducción de la minería como actividad económica cambia de la agricultura y la ganadería a la explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables, situación que, a su vez, genera que las administraciones de los entes territoriales, a pesar de tener normas y leyes para cumplir, no tengan seguridad de sus actuaciones debido a la falta de acompañamiento desde el inicio de la actividad minera hasta su fin, por parte de las autoridades ambientales y minero-

energéticas nacionales, para el adecuado seguimiento de cada una de las fases de la implementación.

Lo anterior también afecta a la población, en la medida en que se tiene un reconocimiento del territorio propio y de costumbres adquiridas por la tradición intergeneracional, que se ven afectadas cuando de manera repentina el paisaje y los componentes de la naturaleza se alteran; así mismo, surgen cuestionamientos de cómo, cuándo y por qué empieza a llegar gente foránea, se alteran las actividades comerciales y agrícolas, se incrementan los pagos por trabajar en el campo, escasean las unidades de vivienda y cambia la dinámica social de los municipios.

Estas transformaciones no solo impactan la economía de los habitantes, también generan afectaciones en los ingresos y egresos de los municipios, y por consiguiente, incrementan el desconocimiento del Estado respecto al consumo de los recursos naturales que posee el país en los territorios. 

Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Cajamarca (Tolima). (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011, «Por la dignidad de un pueblo». P. 26. Recuperado de (2018, 25 de mayo) <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/cajamarcatolimapd20082011.pdf>
- Alcaldía de Cajamarca (Tolima). (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015, «Para volver a creer». P. 120. Recuperado de (2018, 28 de mayo) http://cajamarcatolima.micolombiadigital.gov.co/sites/cajamarcatolima/content/files/000_023/1105_plandedesarrollo20122015.pdf
- Alcaldía de Cajamarca (Tolima). (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, «Agro y prosperidad lo que nos une». P. 54. Recuperado de (2018, 28 de mayo) http://cajamarcatolima.micolombiadigital.gov.co/sites/cajamarcatolima/content/files/000_023/1106_1decretoplannedesarrollo20162019.pdf
- Alcaldía de Santa Rosa de Osos (Antioquia). (2012). Plan de Desarrollo 2012-2015, «¡La Santa Rosa que soñamos!». Recuperado de (2018, 24 de mayo) [parencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%20Municipal%202012%20-%202015.pdf](http://www.santarosadeosos-antioquia.gov.co/Trans-

</div>
<div data-bbox=)

- Alcaldía de Santa Rosa de Osos (Antioquia). (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019, «Por Santa Rosa, inversión y justicia social para todos». Recuperado de (2018, 24 de mayo) <http://www.santarosadeosos-antioquia.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionyControl/Plan%20de%20Desarrollo%202016-2019.pdf>
- Apuntes de Ingeniería Civil. (s. f.). Sistema de clasificación unificado (USCS). [Entrada de blog]. Recuperado de (2018, 23 de mayo) <http://apuntesingenierocivil.blogspot.com.co/2010/11/sistema-de-clasificacion-unificado-uscs.html>
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Artículos 58, 63, 79 y 80 [Título II]; 330 y 331 [Título XI], y 332, 333, 360 y 361 [Título XII]. Constitución Política de Colombia. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Berg, P. (2002) Bioregionalism. An introduction. En Planet Drum Foundation. Recuperado de (2018, 22 de marzo) www.planetdrum.org/bioregionalism_defined.htm
- Boisier, S. (2001). Biorregionalismo: la última versión del cuento del traje del emperador. En *Territorio, Revista de Estudios Regionales y Urbanos: Democracia, Descentralización y Desarrollo*, número 5, agosto-enero (PP. 117, 119). Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Población, territorio y desarrollo sostenible. Notas de la reunión de expertos 16 y 17 de agosto de 2011*. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade)–División de Población de la CEPAL. Recuperado de (2018, 22 de mayo) http://cite.flacsoandes.edu.ec/media/2016/02/CEPAL_2011_Poblacion-territorio-y-desarrollo-sostenible.pdf
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Artículo 3.º [Título II]. Ley 99 de 1993. DO: 41 146.
- Congreso de Colombia. (9 de noviembre de 1994). Ley 165 de 1994. DO: 41 589.
- Congreso de Colombia. (4 de agosto de 1998). Ley 461 de 1998. DO: 43 360.
- Congreso de Colombia. (15 de julio de 2013). Ley 1658 de 2013. DO: 48 852.

- Consejo de la Tierra & Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (1993). *La cumbre de la tierra ECO 92: visiones diferentes*. San José, Costa Rica: IICA.
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Séptima de Revisión de Tutelas. (30 de abril de 2012). Sentencia T-314 de 2012. [M. P. Jorge I. Pretelt C.].
- DeConceptos.com. (s. f.). Concepto de inalienable. Recuperado de (2018, 23 de mayo) <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/inalienable#ixzz3YrPrKYga>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2011). Colombia. Necesidades básicas insatisfechas (NBI), por total, cabecera y resto, según municipio y nacional. Recuperado de (2016, 11 de Mayo) https://www.dane.gov.co/files/censos/.../NBI_total_municipios_30_Jun_2011.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE. (2014). *Guía para la interpretación del error muestral en términos del coeficiente de variación e intervalo de confianza estimado, encuesta de sacrificio de ganado (Esag)*. Recuperado de (2016, 11 de Mayo) https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/sacrificio/Anexo_Guia14.pdf
- De Vincentiis, G. (2010). La evolución del concepto de desarrollo sostenible. Recuperado de (2018, 22 de mayo) http://huespedes.cica.es/gimadus/23/09_la_evolucion_del_concepto_de_desarrollo_sost.html#1
- Esteva, G. (1995). *Nuevo ecologismo: el manifiesto de los ámbitos de la comunidad*. México: Editorial Posada.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES/CEPAL.
- Fundación Universitaria Católica del Norte (UCN). (s. f.). Municipio Santa Rosa de Osos. Observatorio Económico y Social para el Norte de Antioquia. Recuperado de (2018, 23 de mayo) <http://www.ucn.edu.co/internacionalizacion/observatorio-economico-y-social-norte-de-antioquia/Documents/territoriosdeestudio/santa-rosa-osos.pdf>
- Gallopin, G. (2003). Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico. En CEPAL. Proyecto NET/00/63 Evaluación de la sostenibilidad en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Gardi, C.; Angelini M.; Barceló, S.; Comerma, J. et al. (eds.). (2014). *Atlas de suelos de América Latina y el Caribe*. P. 40. Comisión Europea-Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Recuperado de (2018, 23 de mayo) http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/Suelos_LAC_UE.pdf
- Glosarios.servidor-alicante.com. (s. f.). Batolito. Recuperado de (2018, 24 de mayo) <https://glosarios.servidor-alicante.com/geologia/batolito>
- Gobernación de Tolima. (Octubre de 2016). Análisis de la oferta y demanda educativa en el departamento del Tolima. Ibagué.
- Gómez, J.; Zapata, G. (2011). Geología económica. En *Memoria explicativa del mapa geológico de la plancha 131 Santa Rosa de Osos escala 1:100.000*. Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas). PP. 242, 244. Medellín. Recuperado de (2018, 24 de mayo) http://recordcenter.sgc.gov.co/B13/23008010024403/documento/pdf/210524403110100_0.pdf
- Hospital San Juan de Dios. (2016). Detalles del contrato de operación suscrito entre el Centro de Investigaciones Médicas de Antioquia (CIMA) y el municipio Santa Rosa de Osos. Presentación formato ppt. P. 30. Recuperado de (2018, 25 de mayo) http://www.concejosantarosadeosos.gov.co/wp-content/uploads/2016/08/informe_gestion_1sem2016_hospital_santaro-saosospdf.pdf
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (23 de mayo de 2018). ¿Qué hacemos? Recuperado de (2018, 23 de mayo) <https://www.igac.gov.co/es/contenido/que-hacemos>
- Jacorzynski, W. (2004) *Entre los sueños de la razón: filosofía y antropología de las relaciones entre el hombre y ambiente* (PP. 130-131). México: Editorial Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Lopera, P. (2015). Santa Rosa de Osos y la minería. [Entrada de blog]. <http://conoroytinagua.blogspot.com.co/2015/05/generalidades-santa-rosa-de-osos.html>
- Malagón, D. (1998). El recurso del suelo en Colombia. Inventario y problemática. *Revista Académica Colombiana*. Vol. XXII. N.º 82. Recuperado de (2016, 20 de abril) http://www.accefyn.org.co/revista/Vol_22/82/13-52.pdf
- Malagón, D. (s. f.). Los suelos de Colombia. Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas. Recuperado de (2016, 20 de abril) <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/05loss.pdf>
- Marbán, R. (11 al 17 de diciembre de 2006). La Agenda 21 impulsora del desarrollo sostenible y de la protección del medio ambiente en Europa y España. En *Boletín Económico del ICE* n.º 2899. P. 36. Recuperado de (2018, 22 de mayo) http://www.revistasice.info/cachepdf/BICE_2899_31-46_8E1D85309A45454E-09932F953D53CF8E.pdf
- Miller, K. R. (1996). *En busca de un nuevo equilibrio*. World Resources Institute. Washington, D. C. En Córdova, A.; Rosete, F.; Enríquez, G. y Fernández, B. (compiladores). (2006). *Ordenamiento ecológico marino: visión temática de la regionalización* (P. 160). México. Recuperado de (2018, 23 de marzo) <https://goo.gl/2GQPnC>
- *Mineria-sro.weebly.com*. (13 de mayo de 2015). Santa Rosa de Osos: montañas de oro ajeno. [Entrada de blog]. Recuperado de (24 de mayo de 2018) <http://mineria-sro.weebly.com/>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (4 de febrero de 2009). Resolución 0170 de 2009. DO: 47 281.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). *Agenda 21-Colombia, 20 años siguiendo la Agenda 21*. Recuperado de (2018, 22 de mayo) http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/colombia-20-a%C3%B1os-siguiendo-la-agenda-21/040512_balance_agenda_21.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2013). Política nacional para la Gestión Integral Ambiental del Suelo (GIAS). P. 12. Recuperado de (2018, 31 de mayo) http://www.minambiente.gov.co/images/Atencion_y_participacion_al_ciudadano/Consulta_Publica/Politica-de-gestion-integral-del-suelo.pdf
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (22 de diciembre de 2014a). Minambiente lanza Plan Único Nacional de Mercurio. Recuperado de (2018,

- 23 de mayo) Recuperado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/2-noticias/1613-el-uso-sostenible-de-los-bosques-prioridad-de-minambiente-763>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (28 de octubre de 2014b). Resolución 1732 de 2014. Recuperado de (2018, 24 de mayo) https://www.notinet.com.co/elastic_buscador.php?palabra=Levantamiento%20parcial%20de%20veda
 - Ministerio de Minas y Energía. (20 de abril de 2016). *Política Minera Nacional*. [Resolución 40391 de 2016]. DO: 49 853. Recuperada de (2018, 23 de mayo) http://servicios.minminas.gov.co/compilacionnormativa/docs/resolucion_minminas_40391_2016.htm; también en <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>
 - Miralles, J. (1996). *Ecología para entidades juveniles: guía de sensibilización medio ambiental* (P. 68). Barcelona: Editorial Fundación Francisco Ferrer.
 - Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). (2011). Minería y contaminación: daño a los ecosistemas. En *Impactos de la minería metálica en Centroamérica* (P. 23). Recuperado de (2018, 22 de marzo) <https://goo.gl/jiiFj7>
 - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (s. f.) Recuperado de (2018, 22 de mayo) <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>
 - Olivero, J. (2014). Efectos de la minería sobre la salud humana en Colombia. En Benavides, Juan (compilador). *Insumos para el desarrollo del Plan Nacional de Ordenamiento Minero* (PP. 493- 524). Bogotá: Ediciones Uniandes, Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider). Recuperado de (2018, 22 de marzo) <https://goo.gl/4jkr7P>
 - Organización de las Naciones Unidas-ONU. (1987). Informe «Nuestro futuro común». Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Recuperado de (2018, 5 de julio) <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (1990). *Human Development Report 1990*. Bogotá: Tercer Mundo. P.33. Recuperado de (2016, 20 de abril) http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_es_completo_nostats.pdf
 - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2003). *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente 2003* (P. 24). Costa Rica: Editorial PNUMA.
 - Universidad de Extremadura-UEX. (s. f.). Lección 1. Concepto de suelo. Facultad de Ciencias. Área de Edafología y Química Agrícola. Recuperado de (2016, 20 de abril) <http://www.eweb.unex.es/eweb/edafo/ECAP/ECAL1Suelo.htm>

▶ Consultas disciplinarias

Orientación disciplinaria

JUAN FERNANDO GÓMEZ GUTIÉRREZ
Procurador auxiliar para Asuntos
Disciplinarios (e)

La Procuraduría General de la Nación presenta a los lectores nuevas orientaciones disciplinarias, relacionadas con la competencia interna de la entidad, para conocer faltas cometidas por profesionales de áreas metropolitanas, así como también la competencia para investigar actores electorales (claveros y miembros de las comisiones escrutadoras).

Así mismo, en esta sección se estudiará si los trabajadores oficiales de las sociedades de economía mixta son sujetos disciplinables como servidores públicos o como particulares que cumplen funciones públicas.

Cabe precisar que las respuestas expedidas a instancias de los consultantes revisten un carácter meramente ilustrativo o indicativo, en la medida en que no tienen fuerza vinculante, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley 1437 de 2011¹ y 12 de la Resolución 9 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación.²

¹ «Alcance de los conceptos. [Artículo modificado por el artículo 1.º de la Ley 1755 de 2015 “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. El nuevo texto es el siguiente]: Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución». (Ley 1437, 2011, art. 28).

² «Alcance de los conceptos. Los conceptos emitidos como respuesta a las consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución para el servidor público o particular, ni comprometerán la responsabilidad de la Procuraduría General de la Nación». (Resolución 9, 2017, art 12).

Consulta de la Personería Municipal de Bello, Antioquia³

En atención a la consulta que solicitó emitir concepto jurídico sobre la posibilidad de investigar disciplinariamente a los claveros y escrutadores, con ocasión de las funciones que deben desarrollar dentro de los procesos electorales y la autoridad competente para adelantarlas, la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios se manifestó en los siguientes términos.

Debe resaltarse, que en cumplimiento de la función que le ha sido asignada a esta oficina en el artículo 9.º, numeral 3.º del Decreto Ley 262 de 2000, se sumi-

³ Consulta recibida el 15 de enero de 2018.

nistrarán elementos de juicio generales que sirvan para ilustrar el tema consultado, que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, sin que ello se entienda como resolución de un caso particular y concreto.

Sobre el tema consultado, hay que partir por indicar que de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2241 de 1986,⁴ la jurisprudencia que obra sobre la materia (Corte Constitucional, Sentencias C-1005, 2007; C-230, 2008; C-230A, 2008) y las recomendaciones impartidas por las autoridades electorales,⁵ dos de los actores del proceso electoral son los claveros y los miembros de las comisiones escrutadoras. Los primeros son los encargados de recibir e introducir en el arca triclave⁶ los pliegos electorales, y de custodiar y velar por su seguridad y contenido; los segundos, son quienes realizan el escrutinio⁷ de los votos. Veamos a continuación la calidad que deben ostentar quienes ejerzan uno u otro cargo electoral (tabla 1).

Tabla 1

| Cargo electoral | Calidad que ostentan | Clavero ⁸ | Miembro comisión escrutadora ⁹ |
|--|----------------------|---|--|
| Rama judicial. | | Juez. | Juez. |
| Organización electoral. ¹⁰ | | Presidente, vicepresidente y secretario del Consejo Nacional Electoral. | Registradores de instrumentos públicos. |
| Autoridad territorial. | | Gobernador/Alcalde o sus delegados. | N/P |
| Particular que cumple función pública. | | N/P | Notario. |
| Demás particulares. | | N/P | Persona de reconocida honorabilidad. ¹¹ |

Ahora bien, sin perjuicio de que con ocasión del proceso electoral, los ciudadanos que sean designados para estos cargos oficiales de forzosa aceptación ejerzan función pública transitoria, resulta relevante la calidad que ostenten esos actores electorales en aras de determinar la autoridad disciplinaria competente para conocer de las faltas en las que incurran en el ejercicio de dichas funciones.¹² Así las cosas, en ello incidirá si son servidores públicos (funcionarios de la rama judicial, integrantes de la organización electoral o autoridad territorial); o particulares que cumplen función pública de carácter permanente (notarios), o particulares que prestan transitoriamente

función pública electoral (personas de reconocida honorabilidad).¹³

En especial, respecto de los funcionarios judiciales (jueces) de la rama judicial, la potestad disciplinaria se encuentra radicada única y exclusivamente en las salas disciplinarias de los consejos seccionales del Consejo Superior de la Judicatura, según lo consignado en los artículos 111¹⁴ y 114¹⁵ de la Ley 270 de 1996, en armonía con los artículos 2.^o¹⁶ y 76¹⁷ de

4 «Por el cual se adopta el Código Electoral»; legislación electoral vigente.

5 Circulares Conjuntas 27 del 18/12/13 y 13 del 15/07/15, suscritas por el presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el registrador nacional del Estado Civil y el procurador general de la nación, mediante las cuales se imparten recomendaciones para el cumplimiento de la función de escrutador; y Circular Conjunta 20 del 20/09/13 suscrita por el registrador nacional y el procurador general, mediante la cual se imparten recomendaciones para el cumplimiento de la función de claveros.

6 Caja de tres cerraduras o candados en la que se introducen y guardan los documentos electorales que deben ser objeto de escrutinio, o en caso de ser necesario se acondicionarán como tales locales u oficinas (Decreto Ley 2241, 1986, art. 145).

7 El escrutinio es la función pública mediante la cual se verifican y consolidan los resultados de las votaciones. Consiste en el conteo y consolidación de los votos depositados por cada candidato y lista de candidatos.

8 «Serán claveros de las arcas triclaves del Consejo Nacional Electoral, su presidente, vicepresidente y secretario; de la delegación del registrador nacional, el gobernador o su delegado y los dos (2) delegados del registrador nacional del Estado Civil; de las registradurías distritales y de las ciudades con más de cien mil (100.000) cédulas vigentes, el alcalde, el juez municipal y uno de los dos (2) registradores distritales o municipales; de las demás registradurías del Estado Civil, el alcalde, el juez municipal y el respectivo registrador; y de las registradurías auxiliares, un delegado del alcalde, un juez designado por el tribunal superior y el registrador auxiliar». (Decreto Ley 2241, 1986, art. 148).

9 Aparte tachado declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-230A, 2008): «Diez (10) días antes de las correspondientes elecciones, los tribunales superiores de distrito judicial deberán designar, en sala plena, las comisiones escrutadoras distritales y municipales formadas por dos (2) ciudadanos de distinta filiación política, que sean jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos en el respectivo distrito judicial (...) Si fueren insuficientes los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos para integrar las comisiones escrutadoras, los tribunales superiores las complementarán con personas de reconocida honorabilidad. Los registradores distritales y municipales actuarán como secretarios de las comisiones escrutadoras». (Decreto Ley 2241, 1986, art. 157).

«Cuando se trate de ciudades divididas en zonas, los tribunales superiores de distrito designarán, en la misma forma prevista en el artículo anterior, las comisiones auxiliares encargadas de hacer el cómputo de los votos depositados en las arcas triclaves de las zonas y de las agrupaciones del censo electoral. Los delegados del

registrador nacional y los registradores distritales designarán los registradores que actúen como secretarios de tales comisiones». (Decreto Ley 2241, 1986, art. 158).

10 El artículo 120 de la Constitución Política (1991) prevé que «la organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley (...)». Cabe resaltar que en la Sentencia C-230A/08, la Corte Constitucional señaló que «(...) se justifica la exigencia de una determinada filiación política de la manera prevista en el Decreto 2241 de 1986, porque los cargos a proveer [refiriéndose a los cargos de secretario general de la Registraduría Nacional, de registrador departamental, distrital o municipal, de clavero o de encargado de la verificación de los escrutinios] pertenecen a la organización electoral y si son ocupados por personas de diferente tendencia política se garantiza imparcialidad en el manejo de los asuntos electorales, se precaven prácticas insanas capaces de alterar los resultados de las votaciones y, por contera, se garantiza el pluralismo y la participación, al paso que se evita la uniformidad política en la organización electoral».

11 Solo serán nombrados excepcionalmente cuando los jueces, notarios o registradores de instrumentos públicos fueren insuficientes para integrar la respectiva comisión escrutadora (Decreto Ley 2241, 1986, art. 157).

12 El mismo Código Electoral prevé que el incumplimiento de los deberes de clavero y escrutador es causal de mala conducta (Decreto Ley 2241, 1986, arts. 150, 159).

13 En cuanto a los notarios, el juez natural para conocer sus faltas disciplinarias es la Superintendencia de Notariado y Registro; la competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer de dichos asuntos es excepcional, pues solo procede cuando ejerza el poder preferente, de conformidad con lo establecido en los artículos 59 y 75 inciso segundo del Código Disciplinario Único-CDU (Ley 734, 2002). No ocurre lo mismo respecto de las personas de reconocida honorabilidad, comoquiera que frente a ellos, la Procuraduría sí tiene la competencia exclusiva y excluyente para investigarlos, debido a su condición de particulares que prestan transitoriamente función pública electoral, tal y como se colige del artículo 53 y del citado inciso del artículo 75 (*ibidem*).

14 «Alcance. Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios, se adelantan contra los funcionarios de la rama judicial, salvo sobre aquellos que gocen de fuero especial según la Constitución Política, los abogados y aquellas personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Dicha función la ejerce el Consejo Superior de la Judicatura a través de sus salas disciplinarias». (Ley 270, 1996, art. 111).

15 «Funciones de las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura. Corresponde a las salas jurisdiccionales disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura: (...) 2. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces (...) por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción». (Ley 270, 1996, art. 114).

16 «Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las personerías distritales y municipales, corresponde a (...) los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas (...) del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria». (Ley 734, 2002, art. 2.^o).

17 «Control disciplinario interno. Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica

la Ley 734 de 2002; competencia que se mantiene hasta cuando entre en funcionamiento la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y sus seccionales — toda vez que el artículo 19 del Acto Legislativo 2 de 2015,¹⁸ que modifica el artículo 257 de la Constitución Política, estableció que dicha comisión ejercerá la función jurisdiccional disciplinaria sobre los funcionarios y empleados de la rama judicial—.

Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en el artículo 78 del Código Disciplinario Único (CDU):

Los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales se tramitarán de conformidad con las competencias establecidas en la ley que determina su estructura y funcionamiento y resoluciones que la desarrollen, con observancia del procedimiento establecido en este código. (Ley 734, 2002).

Sobre el particular, el artículo 118 de la Constitución Política (1991) señala que al ministerio público —ejercido, entre otras autoridades, por los personeros municipales— le corresponde «(...) la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas», y los artículos 169,¹⁹ 178-4²⁰ y 181²¹ de la Ley 136 de 1994²² consagran que los personeros

permite preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores». (Ley 734, 2002, art. 76).

18 «Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones». (Acto Legislativo 2, 2015).

19 «Naturaleza del cargo. Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de ministerio público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas». (Ley 136, 1994, art. 169).

20 «Funciones. El personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del procurador general de la nación, las funciones del ministerio público, además de las que determine la Constitución, la ley, los acuerdos y las siguientes:

(...)
4. Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales (...).

(...)
Parágrafo 3.º. Así mismo, para los efectos del numeral 4.º del presente artículo, el poder disciplinario del personero no se ejercerá respecto del alcalde, los concejales y el contralor municipal. Tal competencia corresponde a la Procuraduría General de la Nación que discrecionalmente la puede delegar en los personeros». (Ley 136, 1994, art. 178).

21 «Facultades de los personeros. Sin perjuicio de las funciones que les asigne la Constitución y la ley, los personeros tendrán (...) la función disciplinaria (...).» (Ley 136, 1994, art. 181).

22 «Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». (Ley 136, 1994).



▶ «La Personería de Bello, Antioquia, solicitó a la Procuraduría (...) emitir concepto jurídico sobre la posibilidad de investigar disciplinariamente a los claveros y escrutadores, con ocasión de las funciones que deben desarrollar dentro de los procesos electorales y la autoridad competente para adelantarlas (...)».

tienen la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales, excepto respecto del alcalde, los concejales y el contralor municipal.

A su vez, dentro de las funciones asignadas a las procuradurías regionales en el artículo 75-1.º del Decreto Ley 262 de 2000,²³ se encuentra la de conocer en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra «a) Los servidores públicos que tengan rango inferior al de secretario general de (...) la organización electoral (...)» y «c) (...) contra servidores públicos del orden departamental». Por otro lado, dentro de las funciones asignadas a las procuradurías provinciales y distritales en el artículo 76-1.º (Decreto Ley 262, 2000) está la de conocer, en primera instancia, los procesos disciplinarios que se adelanten contra «a) Los alcaldes de municipios que no sean capital de departamento (...) y contra servidores públicos del orden distrital o municipal (...)».

Por consiguiente, como a las personerías municipales se les atribuyó el ejercicio de la potestad disciplinaria sobre los servidores del Estado del nivel municipal,

23 «Por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos». (Decreto Ley 262, 2000).

a ellas les corresponde conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los actores electorales que pertenezcan a dicho nivel, con exclusión del alcalde, sin perjuicio de la competencia preferente que pueda ejercer la Procuraduría sobre tales asuntos en caso de considerarlo necesario.

Consulta de la Oficina de Control Interno de Valor + S. A. S.²⁴

En atención a la consulta recibida el 14 de septiembre de 2017, mediante la cual se solicita emitir concepto jurídico sobre el régimen disciplinario aplicable a los trabajadores de las sociedades de economía mixta con Registro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC),²⁵ esta Procuraduría Auxiliar se manifestó en los siguientes términos.

El artículo 9.º del Decreto 262 de 2000 prevé, en el numeral 3.º, que la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios tiene como función absolver

24 Consulta Rad. E-2017-745183 del 22/08/2017.

25 El artículo 55 de la Ley 1341 de 2009, «por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones», prevé, respecto al régimen jurídico de los proveedores de redes y servicios de las TIC, que «los actos y los contratos, incluidos los relativos a su régimen laboral y las operaciones de crédito de los proveedores de las tecnologías de la información y las comunicaciones, cualquiera que sea su naturaleza, sin importar la composición de su capital, se regirán por las normas del derecho privado». (Ley 1341, 2009).



► La Oficina de Control Interno de Valor + S. A. S. solicitó a la Procuraduría «(...) emitir concepto jurídico sobre el régimen disciplinario aplicable a los trabajadores de las sociedades de economía mixta con Registro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC (...)».

las consultas que en materia disciplinaria formulen los funcionarios de la Procuraduría, los personeros y los organismos de control interno disciplinario. A su vez, el artículo 13 de la Resolución 9 de 2017²⁶ precisa la competencia para absolver consultas²⁷ entre las diferentes dependencias, así:

a- A la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales, respecto de las consultas que formulen los servidores de la Procuraduría General de la Nación, el defensor del pueblo y los personeros, en relación con el cumplimiento de las funciones del ministerio público distintas de las de carácter disciplinario, conforme lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 8.º del Decreto 262 de 2000.

b- A la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, respecto de las consultas que en materia disciplinaria formulen los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, los personeros y los organismos de control interno disciplinario, conforme lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 9.º del Decreto 262 de 2000.

c- A la Oficina Jurídica, respecto de las consultas que formulen los servidores públicos ajenos a la Procuraduría General de la Nación o los particulares, sobre las funciones constitucionales y legales del ministerio público, conforme a lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 15 del Decreto 262 de 2000.

d- A la Secretaría General, respecto de las consultas formuladas por los servidores de la Procuraduría General de la Nación sobre situaciones de orden administrativo, de acuerdo al artículo 62 *ibidem*. (Resolución 9, 2017, art. 13).

Se colige, entonces, que la función consultiva disciplinaria atribuida a esta oficina es de naturaleza restrictiva, a saber: desde el punto de vista de la calidad del interesado, comoquiera que solo puede ser solicitada por quienes ejerzan la potestad disciplinaria en la Procuraduría General de la Nación, en las personerías (distritales y municipales) y en las oficinas de control interno disciplinario (OCID); y en consideración a la naturaleza del asunto, pues se limita a resolver inquietudes sobre la materia disciplinaria.

Por consiguiente, la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios carece de competencia para pronunciarse sobre el asunto, toda vez que la solicitante no ejerce la potestad disciplinaria. Tampoco sería competente para hacerlo ninguna de las dependencias de la Procuraduría General de la Nación facultadas para absolver consultas. A pesar de ello, y en vista de las diferentes interpretaciones que se han suscitado respecto de la calidad que ostentan los trabajadores de las sociedades de economía mixta (en adelante SEM), se aprovechará este espacio para reiterar la posición de la dependencia sobre el tema.

Se parte por recordar que el artículo 123 de la carta política (1991) prevé que «son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas terri-

torialmente y por servicios». Aunado a ello, el artículo 38 de la Ley 489 de 1998²⁸ dispone que «la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: «2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) f. (...) las sociedades de economía mixta».²⁹

De manera que no cabe duda de que las personas vinculadas a las SEM tienen la calidad de servidores públicos³⁰ —pues así lo establece la Constitución nacional—, en atención a que estas entidades forman parte de la estructura del Estado,³¹ y, particularmente, en desarrollo de la consagración constitucional del artículo 210 (1991),³² la Ley 489 de 1998³³ y el

²⁸ «Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones». (Ley 489, 1998).

²⁹ Sobre el particular, en la Sentencia C-953 de 1999, la Corte Constitucional precisó que la calidad de mixta de estas empresas surge de la conformación de su capital por aportes del Estado y de los particulares.

³⁰ Cabe mencionar que la noción de servidor público es genérica y comprende diferentes especies, entre las que se encuentran los trabajadores oficiales, que se vinculan a la administración mediante un contrato de trabajo. Por lo tanto, que los trabajadores de las SEM se vinculen mediante un régimen de derecho privado no se opone a que sean servidores públicos.

³¹ A manera de antecedente, resulta del caso mencionar que si bien el artículo 53 del CDU (Ley 734, 2002), que relaciona a los particulares destinatarios de la ley disciplinaria, contemplaba una salvedad al indicar que no se les aplicaba dicho régimen a las empresas de economía mixta que se rigieran por el régimen privado, con la expedición de la Ley 1474 de 2011 se corrigió esa imprecisión, toda vez que constitucionalmente los trabajadores de dichas empresas siempre han sido considerados servidores públicos y no particulares. Frente a este aspecto se sugiere revisar.

³² «Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

(...)

La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes». (Constitución Política, 1991, art. 210).

³³ «Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional (...) las sociedades de economía mixta (...), cuyo objeto principal sea (...) la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado, aun cuando gozan de autonomía administrativa, están sujetas al

²⁶ «Por la cual se reglamenta el ejercicio del derecho de petición ante la Procuraduría General de la Nación». (Resolución 9 de 2017).

²⁷ Según la definición adoptada en el artículo 2.º de la citada resolución, la consulta es la «solicitud presentada a las autoridades para que emitan un concepto o expongan su criterio respecto a materias relacionadas con el ejercicio de sus funciones». (Resolución 9, 2017).

Código de Comercio³⁴ contemplan que las SEM son entidades descentralizadas, constituidas bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, cuyo objeto principal es la realización de actividades industriales o comerciales conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.³⁵

El fundamento de este tratamiento de las SEM, con el cual el legislador busca conciliar el interés general del Estado con la especulación económica que persiguen los particulares en las actividades mercantiles, se condensa así:³⁶ por regla general, la vinculación de los trabajadores se somete al régimen de derecho privado, en consideración a la participación de los particulares en la composición accionaria, al tipo de actividades industriales y comerciales que adelantan, a la concurrencia y competencia económica en que

control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.

Las entidades descentralizadas se sujetan a las reglas señaladas en la Constitución Política, en la presente ley, en las leyes que las creen y determinen su estructura orgánica y a sus estatutos internos.

Los organismos y entidades descentralizados, sujetos a regímenes especiales por mandato de la Constitución Política, se someterán a las disposiciones que para ellos establezca la respectiva ley.

Parágrafo 1.º. De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial». (Ley 489, 1998, art. 68).

«Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de derecho privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen.

Parágrafo. Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado». (Ley 489, 1998, art. 97).

34 «Definición de la sociedad de economía mixta. Son de economía mixta las sociedades comerciales que se constituyen con aportes estatales y de capital privado.

Las sociedades de economía mixta se sujetan a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, salvo disposición legal en contrario». (Decreto 410, 1971, art. 461).

35 «La Corte ha advertido que las salvedades al régimen de derecho privado basadas en el porcentaje de participación pública tienen un importante fundamento en la preponderante misión que les atañe a las sociedades de economía mixta “de atraer el capital privado hacia el desarrollo conjunto de proyectos de interés general y asumir directamente dentro de un ente societario los resultados de la correspondiente gestión con sus beneficios y responsabilidades”, elemento que “permite encontrar razonable que el legislador determine modulaciones en cuanto al régimen aplicable”. (Corte Constitucional, Sentencias C-629, 2003; C-736, 2007; C-338, 2011). Esas excepciones se encuentran previstas en el parágrafo del artículo 97 de la Ley 489 de 1998, en el artículo 2.º de la Ley 80 de 1993 y en el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011.

36 Ver (Corte Constitucional, Sentencias C-736, 2007; C-338, 2011).

se cumplen dichas actividades, las cuales se ejecutan en pie de igualdad con las sociedades privadas.³⁷

Sin embargo, ello no significa que las SEM dejen de pertenecer a la estructura del Estado (pues hay un aporte público para la conformación del capital social) y que sus trabajadores sean considerados particulares (ya que la propia Constitución nacional los cataloga como servidores públicos).³⁸ Entonces, como el artículo 25 del CDU (Ley 734, 2002)³⁹ prevé que los servidores públicos son destinatarios de la ley disciplinaria, sin que se haga ningún tipo de excepción, cualquier comportamiento de los trabajadores de las SEM que afecte los deberes funcionales inherentes a su condición de servidores del Estado conlleva la aplicación de la Ley 734 de 2002.⁴⁰

No obstante, tanto el régimen disciplinario de los servidores públicos (CDU) como el régimen disciplinario laboral (contenido en el Código Sustantivo del Trabajo [Decreto 2663, 1950] y en el reglamento interno de trabajo) son compatibles y no transgreden el principio del *non bis in idem* porque la acción disciplinaria es independiente de cualquier otra que pueda surgir de la comisión de la falta; y porque protegen intereses jurídicos diferentes, ya que el primero busca salvaguardar los principios de la función pública a partir del cumplimiento del deber funcional, y el segundo, regula la relación

37 La Corte Constitucional explicó así este esquema mediante la «existencia de zonas de certeza positiva y de certeza negativa, entre las cuales queda una zona de incertidumbre librada a la decisión del legislador. En la zona de certeza positiva “aparecerían aquellos supuestos en los cuales no es posible acudir a la aplicación del régimen de derecho privado”, como acontece con la actividades de política pública, mientras que en la zona de certeza negativa “aparecen aquellas actividades, generalmente de gestión económica o de producción de bienes (...) que el Estado opta por desarrollar en competencia con agentes económicos particulares”». (Sentencias C-629, 2003; C-338, 2011).

38 Ver (Corte Constitucional, Sentencias C-316, 2003; C-529, 2006; C-736, 2007), entre otras.

39 «Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria». (Ley 734, 2002, art. 25).

40 La anterior postura ha sido sustentada por esta oficina a través de las consultas C-13 de julio de 2016 y C-108 del 19 de septiembre de 2017, identificador único de relatoría 27459.

obrero-patronal y persigue la protección del orden interno.⁴¹

Consulta de la Procuraduría Regional de Antioquia⁴²

En atención a la consulta mediante la cual se solicita emitir concepto jurídico sobre la autoridad disciplinaria competente para conocer, en primera instancia, de las actuaciones que deban adelantarse contra funcionarios de las áreas metropolitanas, distintos a aquellos que conforman sus órganos de dirección y administración, la Procuraduría Auxiliar se manifestó en los siguientes términos.

Debe resaltarse, nuevamente, que en cumplimiento de la función que le ha sido asignada a esta oficina en el artículo 9.º, numeral 3.º del Decreto Ley 262 de 2000, se suministrarán elementos de juicio generales que sirvan para ilustrar el tema consultado, que puedan predicarse de cualquier asunto en circunstancias similares, sin que ello se entienda como resolución de un caso particular y concreto.

Pues bien, comoquiera que dicha regional ya había indagado por este tema competencial, se transcribe, *in extenso*, la respuesta suministrada en la consulta C-100-2015:

[E]s evidente que el artículo 75, literal b), numeral 1, del Decreto 262 de 2000 fijó la competencia disciplinaria para conocer de las conductas irregulares de quienes conforman los órganos de dirección y administración de las áreas metropolitanas en cabeza de los procuradores regionales, sin que, aparentemente, el decreto en mención se pronunciara sobre la competencia para disciplinar a los demás servidores de la denominada área metropolitana.

Sin embargo, es importante señalar que el análisis de la competencia para disciplinar a los demás servidores públicos que hacen parte [sic] de la estructura administrativa de las áreas administrativas, ante la ausencia de una norma expresa, debe sujetarse a la naturaleza constitucional de la entidad.

41 Un estudio sobre este aspecto puede leerse con mayor amplitud en *Reflexiones académicas en derecho disciplinario y contratación estatal* (2016), volumen VII, pág. 309 y siguientes, IEMP: Bogotá.

42 Consulta Rad. E-2018-190148 del 27/04/2018.

En este sentido, se acude al contenido del artículo 319 de la Constitución Política de Colombia, que indica [...] [c]uando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad [...]». // De esta disposición se pueden deducir fácilmente dos cosas: i) las áreas metropolitanas no tienen el carácter de entes territoriales y no reemplazan en su conformación a los municipios, ii) por mandato expreso de la Constitución, las áreas metropolitanas se deben organizar como entidades administrativas.

La pregunta es ¿como entidad administrativa, las áreas metropolitanas se integran en la estructura de la rama ejecutiva? La respuesta a este interrogante está en el contenido de los artículos 38 y 68 de la Ley 489 de 1998, que a la letra dice: // Artículo 38.- Integración de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional. La rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: // 1. Del Sector Central: // [...] // 2. Del Sector descentralizado por servicios: // [...] // g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la rama ejecutiva del poder público.

Artículo 68.- Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del or-

den nacional [...] las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas [...] Parágrafo 1.- De conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial.

Por este motivo, se entiende que las entidades del sector descentralizado del orden territorial tienen las mismas características de las entidades descentralizadas del orden nacional, en tal sentido la organización de aquellas y su pertenencia estructural a la rama ejecutiva se replica en el orden territorial, lo que lleva a concluir que las entidades administrativas creadas en este orden también hacen parte [sic] de su sector descentralizado.

Ahora las áreas metropolitanas, como se especificó en el artículo 319 constitucional, tienen origen en dos o más municipios, pero, de acuerdo a los artículos 4 y 5 de la Ley 1625 de 2013, su domicilio se fija en un municipio núcleo. Las normas en cuestión expresan [...] «[l]as Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. // Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno

de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000» [...] «La jurisdicción del área metropolitana corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la entidad será el municipio núcleo».

Por lo anterior, ante la determinación del funcionamiento administrativo en un municipio núcleo, para efectos de precisar la competencia en materia disciplinaria se debe tener en cuenta que los servidores públicos de las áreas metropolitanas, por lo explicado de tratarse de una entidad administrativa del orden municipal, hacen parte de la competencia de las procuradurías provinciales, en los términos del artículo 76, numeral 1.º, literal a), del Decreto 262 de 2000, que tenga jurisdicción en el respectivo municipio núcleo.

Aunado a lo anterior, se resalta que dentro de los esquemas asociativos territoriales promovidos por la Leyes 1454 de 2011⁴³ (en adelante LOT) y 1551 de 2012⁴⁴ están las áreas metropolitanas,⁴⁵ que son entidades administrativas de derecho público conformadas por un conjunto o agrupación de municipios, tal y como consta en los artículos 15⁴⁶ y 17⁴⁷ de la LOT. En la actual estructura del Estado las áreas metropolitanas forman parte de la rama ejecutiva, específicamente, de la administración central del orden territorial, y dentro de ese orden territorial, están ubicadas entre el orden municipal y el departamental, así:

43 «Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones». (Ley 1454, 2011).

44 «Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios». (Ley 1551, 2012).

45 «Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios». (Ley 1454, 2011, art. 10).

46 «Para los efectos de esta ley se consideran a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley». (Ley 1454, 2011, art. 15).

47 «Naturaleza y funcionamiento de los esquemas asociativos. Las asociaciones de departamentos, las provincias y las asociaciones de distritos y de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman». (Ley 1454, 2011, art. 17).



Medellín-Antioquia. Recuperado de 2018, 18 de julio <https://pixabay.com/photo-23491953/>

► La Procuraduría Regional de Antioquia solicitó al nivel central «(...) emitir concepto jurídico sobre la autoridad disciplinaria competente para conocer, en primera instancia, de las actuaciones que deban adelantarse contra funcionarios de las áreas metropolitanas, distintos a aquellos que conforman sus órganos de dirección y administración (...).

3 Rama Ejecutiva del orden territorial



► Fuente. Departamento Administrativo de la Función Pública (s. f.).

Por su parte, el artículo 14 del Régimen para las Áreas Metropolitanas o Ley 1625 de 2013, ya citada, menciona que los órganos de dirección y administración son la junta metropolitana, el presidente de la junta metropolitana, el director y las unidades técnicas; sumado a que los empleos del director y subdirector del área metropolitana están clasificados dentro de la administración central del nivel territorial como de libre nombramiento y remoción (Ley 909, 2004, art. 5).⁴⁸

Son precisamente los procesos disciplinarios que se adelanten contra dichos funcionarios los que, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 75-1.º del Decreto Ley 262 de 2000, han sido atribuidos, en primera instancia, a las procuradurías regionales. Esta asignación marca la pauta para definir en las procu-

radurías provinciales la facultad respecto de los demás funcionarios de dichas áreas que no ostentan tal jerarquía, en la medida en que las competencias establecidas en el referido decreto fueron fijadas en orden descendente —criterio que consulta la estructura administrativa de los órganos y entidades del Estado y los niveles de empleos que la comprenden—. **i**

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Artículos 118, 120, 123 [Título V]; artículo 210 [Título VII]; artículo 319 [Título XI]. Constitución Política de Colombia. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre de 1993). Artículo 2.º [Título I]. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [Ley 80 de 1993]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3049>
- Congreso de la República de Colombia. (2 de junio de 1994). Artículos 169, 178-4, 181 [Título X]. Ley 136 de 1994. DO: 41377. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>

- Congreso de la República de Colombia. (7 de marzo de 1996). Artículo 111 [Título IV]. Estatutaria de la Administración de Justicia [Ley 270 de 1996]. DO: 42745. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6548>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de diciembre de 1998). Artículos 38, 68, 97. Ley 489 de 1998. DO: 43464. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=186>
- Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Artículo 2.º [Libro I, título I]; artículo 25 [Libro I, título II]; artículos 53, 59 [libro III, título II]; artículo 75, 76, 78 [Libro IV, título II]. Código Disciplinario Único [Ley 734 de 2002]. DO: 44699. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de julio de 2009). Artículo 55 [Título VII]. Ley 1341 de 2009. DO: 47426. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36913>
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículo 28 [Parte primera, título II]; artículo 104 [parte segunda, título I]. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]. DO: 47956. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de junio de 2011). Artículos 10, 15, 17 [Título II]. Ley 1454 de 2011. DO: 48115. Recuperado de (2018, 25 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43210>
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Ley 1474 de 2011. DO: 48128. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>
- Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2011). Ley 1551 de 2012. DO: 48483. Recuperado de (2018, 25 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=48267>
- Congreso de la República de Colombia. (29 de abril de 2013). Artículos 4.º, 5.º, 14 [Título I]. Régimen para las Áreas Metropolitanas [Ley 1625 de 2013]. DO: 48776. Recuperado de (2018, 25 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52972>

48 «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones»:

(...)
Artículo 5. clasificación de los empleos. Los empleos de los organismos y entidades regulados por la presente ley son de carrera administrativa, con excepción de:

(...)
2. Los de libre nombramiento y remoción que correspondan a uno de los siguientes criterios:

a) Los de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices así:

(...)
En la administración central y órganos de control del nivel territorial:

(...) director y subdirector de área metropolitana (...). (Ley 909, 2004, art. 5).

- Congreso de la República de Colombia. (1.º de julio de 2015). Artículo 19. Acto Legislativo 2 de 2015. DO: 49 560. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62130>
- Corte Constitucional. (1.º de diciembre de 1999). Sentencia C-953. [M. P. Alfredo Beltrán Sierra]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-953-99.htm>
- Corte Constitucional. (24 de abril de 2003). Sentencia C-316. [M. P. Jaime Córdoba Triviño]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-316-03.htm>
- Corte Constitucional. (29 de julio de 2003). Sentencia C-629. [M. P. Álvaro Tafur Galvis]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-629-03.htm>
- Corte Constitucional. (12 de julio de 2006). Sentencia C-529. [M. P. Jaime Córdoba Triviño]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-529-06.htm>
- Corte Constitucional. (19 de septiembre de 2007). Sentencia C-736. [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-736-07.htm>
- Corte Constitucional. (5 de marzo de 2008). Sentencia C-230. [M. P. Rodrigo Escobar Gil]. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230-08.htm>
- Corte Constitucional. (6 de marzo de 2008). Sentencia C-230A. [M. P. Rodrigo Escobar Gil]. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-230A-08.htm>
- Corte Constitucional. (4 de mayo de 2011). Sentencia C-338. [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-338-11.htm>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (s. f.). Presentación técnica de la estructura del Estado (diapositiva PowerPoint 14/44). Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506921/PresentacionTecnicaDJEstructuraEstado.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (27 de marzo de 1971). Artículo 461 [Título VII]. Código de Comercio. [Decreto 410 de 1971]. DO: 33 339. Recuperado de (2018, 22 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41102>
- Presidencia de la República de Colombia. (15 de julio de 1986). Artículos 145, 148, 150 [Capítulo II]; artículo 157, 158, 159 [Capítulo IV]. Código Electoral. [Decreto 2241 de 1986]. DO: 37 571. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9029>
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Artículo 9.º [Título III]; artículos 75-1.º, 76-1º [Título XI]. Decreto Ley 262 de 2000. DO: 43 904. Recuperado de (2018, 21 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40618>
- Procuraduría General de la Nación. (13 de enero de 2017). Artículos 12, 13. Resolución 9 de 2017. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes/248_009.pdf

Congreso internacional del IEMP

Séptimo Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal

«Potestad disciplinaria en un Estado social de derecho»

WILLIAM MILLÁN MONSALVE¹
JEFE (E) DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

La séptima versión del congreso se realizó los días 23 y 24 de noviembre de 2017 en el Teatro Patria de la ciudad de Bogotá, a la que acudieron 687 personas. La instalación estuvo a cargo del director de la Escuela de Paz, Misiones Internacionales y Acción Integral (Esmai) del Centro de Educación Militar (Cemil), coronel Juan

Carlos Galán Galán, quien además de dar la bienvenida al recinto manifestó que el congreso contribuirá a los propósitos de sacar adelante el país.

El director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) de la Procuraduría General de la Nación, Carlos Mario Molina Betancur, agradeció el escenario y la presencia de los representantes del Cemil, así como de los procuradores delegados, regionales y provinciales, servidores del ministerio público, jefes de oficinas de control interno y demás participantes.

El director del IEMP, instancia académica que lideró la organización del con-



Mónica Vega Salano - IEMP

¹ Abogado, especialista en derecho disciplinario, vinculado a la Procuraduría General de la Nación desde 1984 donde ha desempeñado, entre otros, el cargo de procurador regional de Antioquia. Además, fue presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Procuraduría (Sintraproan) y primer vicepresidente de la Confederación General del Trabajo (CGT).

greso, convocó en el encuentro a analizar los aspectos relevantes del derecho disciplinario y la importancia del mismo como instrumento de lucha contra la corrupción, y a reforzar el conocimiento de buenas prácticas en contratación estatal, para consolidar la ética del servidor público frente a la actual crisis de valores.

Carlos Mario Molina destacó que en el rescate de la ética, y la moral pública, la Procuraduría General cumplirá un papel fundamental en dirección a solucionar la crisis de valores y legitimar al Estado frente a la sociedad. El director del Instituto agregó que el servicio público es un honor y en ese sentido es claro que cada derecho engendra un deber, por lo que consideró preciso el entorno académico para hacer un llamado a la discusión sobre la adecuada conducta y al imperativo ético en la Administración Pública.

I. «El derecho disciplinario debe ser autónomo»: procurador Carrillo

Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la nación, intervino con la conferencia inaugural «La ética y el régimen disciplinario como instrumentos en la lucha contra la corrupción», en la que profundizó sobre el reto de asumir las responsabilidades disciplinarias que corresponden en esta época de transición y, en especial, la tarea de rescatar la ética.

Para la cabeza del ministerio público la vigencia del derecho disciplinario es relevante en los momentos por los que atraviesa el país, del mismo modo que los resultados en la práctica, «la sociedad los reclama», subrayó. Continuó reiterando instrucciones a los operadores disciplinarios, esto es, resultados para la ciudadanía respetando las garantías de conformidad con la Constitución Política de 1991.

Frente a las competencias constitucionales cuestionadas por algunos sectores, el procurador general manifestó que asistió a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos —CIDH y Corte IDH, respectivamente—, instituciones que brindaron un reporte de tranquilidad para bien de las funciones disciplinarias; en otras palabras, lo que hace Colombia en materia disciplinaria,

con pronunciamientos favorables de la Corte Constitucional y donde el Consejo de Estado es un aliado, es compatible con instrumentos internacionales de más de cincuenta años.

Señaló que los estamentos de justicia tienen una buena relación con la Procuraduría en la lucha contra la corrupción, y que las decisiones implican análisis pero no debilitar las competencias que son propias, de ahí que se deben explorar nuevas vías de diálogo, así lo expuso el supremo rector del ministerio público en dichos escenarios. La Procuraduría, resumió, es la mayor garante del sistema interamericano de derechos humanos. En este contexto citó a Jaime Mejía Ossman, reconocido tratadista y estudioso de estos asuntos, quien sostiene que en el Estado social de derecho los procesos disciplinarios son compatibles en materia de garantías con los que imperan en el derecho penal.

Para el procurador, el órgano de control disciplinario está comprometido en erradicar el flagelo, de acuerdo con la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 de la Organización de Estados Americanos. Desde 1830 esa es tarea de la Procuraduría, y aseveró que

pocas instituciones cumplen esa labor a nivel latinoamericano, y añadió que no es válido decir que hay un alto en el camino y que no se cumplen las funciones en relación con la Convención.

En 1991 se creó un ente *suigeneris*, autónomo e independiente, resaltó; el origen del nombramiento de muchos servidores de la rama es similar al del procurador. Consideró que se debe avanzar en los criterios de la Comisión para aplicar el derecho disciplinario en materia de garantías; en derecho comparado el derecho disciplinario es nuevo e innovador al implementar controles sin depender del ejecutivo, respetando las distintas ramas que también ejercen controles desde su competencia, lo que da sentido a la democracia.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ha señalado que las instituciones que luchan contra la corrupción deben ser independientes del ejecutivo. Reconoció que en esta tarea se suman las oficinas de control interno disciplinario, e insistió en la necesidad de fortalecer las funciones y competencias respetando las decisiones internas y externas que son compatibles con las del órgano de control.

Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación



► «Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la nación, intervino con la conferencia inaugural "La ética y el régimen disciplinario como instrumentos en la lucha contra la corrupción", en la que profundizó sobre el reto de asumir las responsabilidades disciplinarias que corresponden en esta época de transición y, en especial, la tarea de rescatar la ética».

A. El derecho disciplinario y los derechos políticos

La Corte IDH sugiere superar el test de proporcionalidad como en el caso de Castañeda y López Mendoza en Venezuela, a propósito del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos referente a los derechos políticos de los ciudadanos, específicamente el de «ser elegidos en elecciones». Sobre el asunto, el procurador indicó que debe obedecer a un criterio de necesidad, y explicó que cuando se habla de condena se entiende una decisión de un juez penal, lo que no se puede confundir con determinaciones administrativas que también tienen legitimidad porque provienen del ejercicio punitivo del Estado, en el que se respetan las garantías. Sustentó que el sentido más auténtico no se refiere al componente orgánico sino a la vigencia de las garantías que se pueden mejorar. La cabeza del ministerio público preguntó ¿qué pasaría, entonces, con los procesos de pérdida de investidura?, a lo que respondió que se pondrían en entredicho.

Al confrontar estas dos situaciones, el procurador concluyó que la entidad satisface esas prevenciones y responde a la finalidad de luchar en contra de la corrupción y respetar las garantías que son necesarias para adelantar procesos dentro del marco de sus competencias. Adicionalmente, sumó a esto la aplicación del principio de igualdad, en el entendido de que los elegidos no son intocables y, por ende, reciben un trato igual a los demás servidores cuando de control disciplinario se trata.

Fernando Carrillo recordó que las funciones del artículo 277 de la Constitución Política, referentes a la Procuraduría General de la Nación, incluyen a los servidores de elección popular. El caso es complejo pero no se puede afirmar que tiene efectos para los demás casos pues no resulta exacto. La entidad fue recreada en una constituyente y no en una reforma. Además, se deben respetar la independencia y la especialidad del derecho penal y no criminalizar las faltas disciplinarias, porque la aplicación de penas es la *ultima ratio*.

Luis Miguel Estrada Cadenas-IEMP



► «El primer módulo del congreso comprendió tres conferencias con igual número de ponentes, a saber, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, consejero de Estado de la Sección Tercera; Jaime Mejía Ossman, procurador primero delegado y presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría, y Jesús Alejandro Garzón Rincón, personero auxiliar de Bogotá». En la imagen, durante el evento, el viceprocurador general de la nación, Juan Carlos Cortés González (der.), y Carlos Mario Molina Betancur, director del IEMP, unidad académica del ministerio público que lideró la organización del congreso.

El procurador reiteró que la entidad es respetuosa de las decisiones de los tribunales y que seguirá trabajando con el Consejo de Estado en contra de la corrupción, y con los jueces por intermedio de los procuradores judiciales, lo que se demuestra con las acciones populares en las que ha intervenido el órgano de control. Declaró que el derecho disciplinario y la Procuraduría gozan de buena salud, están fortalecidos.

Finalmente, el procurador manifestó que el resonar de los fusiles no permitía divisar el fenómeno de corrupción que ocurre en el país, y se comprometió a enfocar la actividad institucional para luchar contra el flagelo.

II. Ética, derecho disciplinario y Estado social de derecho

El primer módulo del congreso comprendió tres conferencias con igual número de ponentes, a saber, Jaime Orlando Santofimio Gamboa, consejero de Estado de la Sección Tercera; Jaime Mejía Ossman, procurador primero delegado y presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría, y Jesús Alejandro Garzón Rincón,

personero auxiliar de Bogotá. A continuación se recogen las ideas principales de la relatoría.

A. Convencionalidad e infracciones disciplinarias

Jaime Orlando Santofimio² argumentó que la preocupación debe centrarse en identificar cuáles son las bases del derecho disciplinario, no solo constitucionales, sino del derecho internacional, a partir de los tratados celebrados por el país y lo consuetudinario. Cómo entender que el Estado puede imponer sanciones a los servidores o a los particulares, porque esto no está circunscrito al nivel nacional sino al internacional. El derecho sancionador no se encuentra desligado del respeto de los derechos humanos.

Para el consejero el Estado colombiano se ha comprometido de buena fe en relación con los instrumentos internacionales que se deben integrar con las normas internas. El proceso sancionatorio en materia general, o específico en

² Abogado, doctor y posdoctor en derecho, magíster en gobierno municipal, especialista en Administración Pública.

disciplinario, debe entenderse integralmente para respetar los derechos en esos instrumentos, y que todas las autoridades los garanticen. Se puede acudir a la jurisprudencia de las entidades como la Corte IDH, y a criterios de proporcionalidad del artículo 29 de la Convención Americana, y no caer en la arbitrariedad que puede comprometer la responsabilidad del Estado colombiano. Se deben respetar los mínimos —art. 2, 25 y 29 de la Convención—, lo que no implica la petrificación de las normas nacionales.

Santofimio presentó los principales estándares de la justicia internacional para efectos de actuaciones administrativas, sancionatorias y disciplinarias. El primero es el debido proceso en el que la Constitución avanzó desde 1991 —en comparación con otras legislaciones—, fortalecido, además, por la construcción que sobre el particular ha protagonizado la Corte Constitucional que, sin temor a equívocos, pone a Colombia por encima de otros países y en calidad de ejemplo.

El segundo estándar, recordó el consejero, es la regla del deber de motivación entre las que se destacan la argumentación razonada, la sustentación en pruebas, los recursos, etc. El tercero es la tipicidad. El cuarto es la proporcionalidad, que nace de los derechos administrativo y de policía que permiten frenar la discrecionalidad y la arbitrariedad (art. 29 de la Convención). El quinto es el ejercicio del derecho a la defensa, con las subreglas, la autoridad competente, la imparcialidad y la presunción de inocencia.

Santofimio precisó que el principio de legalidad, más allá de la concepción positivista nutrida con el régimen convencional, busca evitar que se inventen las faltas y sanciones. Por otro lado, habló sobre la igualdad, y acerca del plazo razonable para investigar que puede dar lugar a arbitrariedades, cuando las instancias deberían resolver los asuntos prontamente, en especial los temas de derechos humanos.

El consejero de Estado citó algunos casos en los que la Corte IDH se pronunció, en los que se tienen en cuenta criterios que buscan la prevalencia de los principios de tipicidad, adecuación y magnitud de la vulneración.

1. Caso de Flor Freile vs. Ecuador.

Proceso disciplinario militar en contra del señor Homero Flor Freire, que resultó en su separación de la Fuerza Terrestre ecuatoriana por supuestamente haber cometido actos sexuales homosexuales dentro de las instalaciones militares. La Corte concluyó que la separación del señor Flor Freire de las Fuerzas Armadas, por estos motivos, constituyó un acto discriminatorio en la medida en que se basó en la aplicación al señor Flor Freire de normas internas que sancionaban de forma más gravosa los “actos de homosexualismo”, en comparación con los actos sexuales no homosexuales. (Corte IDH, 2016a).

Santofimio explicó que en el caso en mención estaba en juego la dignidad del señor Homero Flor Freire, y que no hubo tipicidad ni relevancia como tampoco el principio de legalidad. Por otro lado consideró que si los criterios de interpretación se hubieran aplicado, el país vecino no habría sufrido esa condena de conformidad con el artículo 29 de la Convención.

2. Caso Guatemala, desvinculación de procuradora de derechos humanos (DD. HH).

El 3 de mayo de 2016 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó Sentencia en el caso Maldonado Ordoñez Vs. Guatemala, mediante la cual declaró

responsable internacionalmente al Estado guatemalteco por la violación del: i) derecho a conocer el fundamento de la acusación, contenido en el artículo 8.2.b de la Convención Americana; ii) derecho a la defensa, contenido en el artículo 8.2.c de la Convención Americana, y iii) deber de motivación y al principio de legalidad, contenidos en los artículos 8.1 y 9 de la Convención Americana. Asimismo, la Corte declaró la responsabilidad del Estado por la violación del derecho a la protección judicial y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, contenidos en los artículos 25 y 2 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, todo lo anterior en perjuicio de la señora Olga Yolanda Maldonado Ordoñez. Por último, la Corte ordenó al Estado la adopción de diversas medidas de reparación. (Corte IDH, 2016b).

Santofimio puntualizó sobre el caso que no existía motivación, justificación, principio de legalidad ni tipicidad, y que se procedió con arbitrariedad.

3. Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela.

El 1 de julio de 2011 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (...) emitió una Sentencia mediante la cual declaró responsable internacionalmente a la República Bolivariana de Venezuela (...) por haber dejado sin efecto el nombramiento de la señora Mercedes Chocrón Chocrón (...) como jueza temporal, sin garantizarle

Recuperado de (2018, 18 de julio) <https://twitter.com/cidh/status/59451692879968>



► «El consejero de Estado [Jaime Orlando Santofimio] citó algunos casos en los que la Corte IDH se pronunció, en los que se tienen en cuenta criterios que buscan la prevalencia de los principios de tipicidad, adecuación y magnitud de la vulneración».

una mínima estabilidad en el ejercicio de dicho cargo, una decisión motivada para su remoción, así como sus derechos a la defensa y a un recurso efectivo. (Corte IDH, 2011).

El consejero de Estado manifestó que en Venezuela se desvinculó a los jueces para que no decidieran y se pretendió imponer límites a la discrecionalidad y arbitrariedad utilizando la proporcionalidad, dejando de lado el carácter del juez y el deber de motivación de actos que separan de los cargos a los jueces, que ameritan mayor motivación. La sentencia frena la arbitrariedad ya que en ellos recae la estabilidad del Estado.

B. Aplicación de la teoría de las relaciones especiales de sujeción en un Estado social de derecho

El procurador primero delegado y presidente de la Sala Disciplinaria, Jaime Mejía Ossman,³ aseguró que las relaciones especiales de sujeción fueron ideadas para explicar la relación de los empleados con el Estado. En Alemania se le nombra y en España se habla de las flexibilizaciones con las matizaciones en que se aplica. El conferenciante indicó que los principios del derecho penal hay que morigerarlos en el derecho disciplinario.

Para Mejía Ossman el artículo 6.º de la carta política constitucionaliza el derecho disciplinario y se encarga de avisar que el particular que omite esas funciones es destinatario de la acción disciplinaria. El debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, y el derecho disciplinario es de estirpe sancionatoria administrativa, entonces, debe aplicar los principios, especialmente lo que concierne al respeto de la dignidad humana.

3 Abogado, especialista en derecho penal, criminología, criminalística, derecho probatorio y derecho disciplinario, magíster en derecho público militar y candidato a doctor en derecho. Expresidente y miembro del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario, ex procurador primero delegado para la Contratación Estatal, ex procurador delegado para la Policía Nacional, ex procurador delegado (e) para las Fuerzas Militares y Vigilancia Judicial y Policía Judicial, ex procurador auxiliar (e) para Asuntos Disciplinarios. Fue director de la Especialización en Régimen Sancionatorio de la Universidad Militar Nueva Granada, mejor formador del IEMP en el año 2013 y se desempeñó como miembro de la Comisión de Reforma al Poder Disciplinario en Colombia (2014-2016).

Por otro lado, observó que el artículo 16 de la Constitución establece el derecho de todas las personas al libre desarrollo de la personalidad, y que solo el Congreso puede limitar garantías ciudadanas y los derechos fundamentales en virtud de lo que establece la carta y por vía de ley; tan es así que la versión libre es un derecho en disciplinario y se puede ir sin defensor, mientras que en derecho penal es un deber.

Para el experto, el fundamento de la responsabilidad disciplinaria se encuentra limitada al cumplimiento de deberes y funciones, para que el Estado pueda funcionar. El servidor tiene limitaciones como salir a vacaciones, ya que debe contar con la anuencia de la administración, amén de otro cúmulo de circunstancias que se entienden como ejercidas en lo que concierne al vínculo especial que se mantiene con la administración.

Mejía Ossman detalló que el esquema muestra primero a la persona humana, con su dignidad y derechos sujetos a principios y deberes. El artículo 209 de la Constitución es un precepto que contiene principios que se deben respetar y desde allí examinar la aplicación del derecho disciplinario. Los principios en su aplicación no se pueden morigerar. Las primeras relaciones son de base, y no se pueden afectar derechos fundamentales,

Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación



► «El procurador primero delegado y presidente de la Sala Disciplinaria, Jaime Mejía Ossman, aseguró que las relaciones especiales de sujeción fueron ideadas para explicar la relación de los empleados con el Estado».

y las segundas son de funcionamiento. La tipicidad no puede ser interpretada o adecuada como se quiere sino con fundamento en la definición misma, adecuando la conducta a la norma para que sea expresa e inequívoca.

El presidente de la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación agregó que la actividad del Estado no se puede ejercer por fuera del respeto a los derechos fundamentales, y que las relaciones especiales de funcionamiento ubican al servidor público en el sitio de objeto de investigación y sanción disciplinaria. Estas son relevantes en la aplicación de elementales principios como la reserva de ley y la aplicación de los *numerus apertus*.

La norma que describe la conducta debe ser previa al acto que se imputa, señaló. Precisamente, las decisiones se caen porque no se respeta el principio de tipicidad y se endilgan responsabilidades sin precisar el numeral que corresponde —en concreto— sino que se hace de forma general. En suma, se deben respetar el principio de reserva legal y los derechos fundamentales para afirmar que se está en frente de una responsabilidad disciplinaria que, en todo caso, no puede pasar por alto este tipo de consideraciones.

El procurador delegado rememoró la Sentencia 244 de 1996 de la Corte Constitucional y citó ejemplos claros que existen entre el Estado y los internos de las cárceles, en los que esas relaciones de sujeción no pueden vulnerar derechos fundamentales y, en esa medida, se debe tener claro qué conductas constituyen falta disciplinaria.

En conclusión, arguyó que no es posible aplicar sanciones sin tener en cuenta el respeto a los derechos fundamentales y, mucho menos, comportarse de forma arbitraria.

C. Competencias disciplinarias de la personería y el ejercicio del poder preferente

La conferencia de Jesús Alejandro Garzón Rincón,⁴ personero auxiliar de Bogotá,

4 Abogado, con estudios de especialización y doctorado en derecho.



► Para Jesús Alejandro Garzón Rincón, personero auxiliar de Bogotá, «(...) un servidor no puede ser intangible, siendo corrupto, aunque sea elegido por voto popular».

resaltó que quizá el derecho disciplinario es el más importante y al que se dedica mayor espacio de reflexión y análisis en la academia en estos tiempos de crisis, como lo mencionó en la inauguración el director del IEMP, Carlos Mario Molina.

Garzón analizó durante su intervención las competencias de la personería sobre el ejercicio de la facultad del poder preferente. Aclaró que la visión expuesta es propia y sujeta a ser acatada o descartada, y se ocupó en la primera parte de las decisiones de la autoridad disciplinaria que son revocadas por la autoridad judicial, refiriéndose a las mismas como un «embeleco» cuando en virtud del control de convencionalidad no se pueda investigar a servidores elegidos por voto popular.

El personero auxiliar de Bogotá sostuvo que Colombia hace parte del sistema interamericano de garantías de los mínimos y ello debe apreciarse en el contexto de la Carta de las Naciones Unidas, que en los primeros siete artículos consagra principios, entre los que destaca el de igualdad y el de no injerencia en los asuntos de autonomía de los pueblos, y la libre autonomía de configuración de sus asuntos sin perjuicio de los derechos fundamentales.

En este sentido, Garzón planteó que se debe partir de la buena fe de las autoridades que aplican derecho disciplinario. Sostuvo que si hay una decisión disciplinaria que ya tuvo el análisis de ajustarse a los derechos, a la Constitución y al ordenamiento jurídico pues, por *ende*, se entiende que el fallo adoptó el régimen del derecho internacional humanitario,

entonces es innecesario un nuevo control. Subrayó que Colombia hace parte de todo este engranaje y por ello no puede afirmarse que se requiere de un nuevo ingrediente en materia de control de convencionalidad.

El personero auxiliar de Bogotá trajo a colación el caso de la sanción del exalcalde de Bogotá y el pronunciamiento de la CIDH, que pareciera abrir la puerta de la impunidad para investigar y sancionar por actos de corrupción a los elegidos popularmente. Garzón cree que el Estado colombiano no puede ser irresponsable. La comunidad jurídica del país, en su opinión, no puede quedar indiferente frente a los alcances de lo que se denomina control de convencionalidad, porque a su leal saber y entender todo esto se agota con el control de legalidad.

En cuanto al poder preferente en las personerías, Garzón afirmó que las Sentencias C-280 y C-286 de 1996 mencionaban que en relaciones especiales de sujeción solo se podía disciplinar a los servidores y no a los particulares, lo que ha sido revaluado en el presente, ahora son de naturaleza funcional y no orgánica. El problema surge en la Ley 1474 de 2011 que introduce lo que se entiende por función pública y función administrativa, en donde la primera es una especie de la función administrativa (art. 44). El ponente hizo referencia sobre el particular, ya que en el nuevo proyecto de Código General Disciplinario se incluye la facultad y competencia de las personerías para investigar particulares.

En definitiva, el ponente concluyó que cree en la institucionalidad, pero confesó que le invade el miedo ante el ejercicio del poder punitivo del Estado, y que un servidor no puede ser intangible, siendo corrupto, aunque sea elegido por voto popular.

III. Control disciplinario y función pública

En el segundo módulo del congreso participaron Gloria Martínez Rondón, asesora del despacho del viceprocurador; José Rory Forero Salcedo, tratadista en derecho disciplinario, e Iván Darío Gómez Lee, procurador delegado para la Conciliación Administrativa.

A. El principio de responsabilidad, vigilancia y control en los contratos estatales

Gloria Martínez Rondón,⁵ asesora de la Viceprocuraduría General de la Nación, inició su intervención sobre la vigilancia y el control con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2.º de la Constitución Política. El responsable, en primera instancia, será el representante legal, así haya delegado la facultad de la vigilancia y el control de los procesos contractuales, quien no puede confiar en que esa responsabilidad no le corresponde, tanto en las fases previa y de ejecución como posterior a la contratación; existen regulaciones en este tipo de materias en donde cada etapa cuenta con un responsable.

La conferencista indicó que antes de la Ley 1474 de 2011, la vigilancia y el control de los contratos no estaban bajo la responsabilidad de nadie, y que la regulación determinó claras responsabilidades de los interventores y supervisores. Ahora, estos deben informar de manera inmediata sobre lo que sucede en la ejecución del contrato, y responder y resolver inquietudes durante la ejecución.

La asesora de la Procuraduría propuso un manejo gerencial que va desde el perfil del supervisor hasta la creación de un comité orientador al que puede acudir para la toma de decisiones. En algunos casos, comentó Gloria Martínez, ha presenciado que el supervisor solicita caducidad en contratos con cerca del 90 % de la ejecución. En teoría, el supervisor debe solucionar las inquietudes que se plantean en materia de ejecución o cumplimiento del contrato, pero en la realidad no es así, porque se designan en estos cargos a quienes no conocieron ni siquiera la necesidad y la estructuración de los contratos, y aseveró que si hubieran participado la vigilancia sería más adecuada.

Para la efectiva vigilancia y control Martínez propuso elaborar un plan de seguimiento, conocer la ruta del contrato, identificar los riesgos y tomar medidas

⁵ Abogada, especializada en derecho constitucional, con experiencia en el sector público, a saber, ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Defensa, y del Trabajo, Financiera Energética Nacional, Secretaría de Hacienda Distrital, Alcaldía Mayor de Bogotá, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.



► «En el segundo módulo del congreso participaron Gloria Martínez Rondón, asesora del despacho del viceprocurador; José Rory Forero Salcedo [en la imagen], tratadista en derecho disciplinario, e Iván Darío Gómez Lee, procurador delegado para la Conciliación Administrativa»

necesarias en el punto crítico. En ocasiones, continuó, las entidades se encuentran con personas sin experticia o experiencia quienes ejecutan a través de un intermediario lo contratado y, por el afán, al proceder en esa dirección se configura una irregularidad.

Remarcó que en otras ocasiones se ordena la suspensión por parte del interviniente de forma verbal y al mes se conoce el acto que la ordena. No se puede esperar hasta el último día para decretar la caducidad del contrato, observó. La sanción al contratista debe ser oportuna. El procedimiento está en el artículo 86 de la Ley 1474, respetando el debido proceso, que implica citar al contratista y señalarle las normas infringidas, se adelanta una audiencia y se impone la multa, la cláusula penal, etc. La multa tiene el propósito de apremiar al contratista sobre el cumplimiento de las obligaciones del contrato, no después de que se cumplió.

Sumó a lo anterior que la cláusula penal es una tasación anticipada en caso de incumplimiento, es decir, de los perjuicios que se causaren. La caducidad es la mayor sanción a un contratista y queda inhabilitado para contratar por cinco años, que se puede declarar siempre que el plazo de ejecución esté vigente. El incumplimiento se puede declarar incluso después de terminado el contrato, que es donde las entidades se dan cuenta si los contratistas han cumplido o no.

B. Respeto y garantía de los derechos humanos en Colombia desde la óptica del derecho disciplinario

José Rory Forero Salcedo⁶ dividió su exposición en dos bloques desde la perspectiva de un Estado social y democrático de derecho. El primero desde la óptica del respeto de la órbita sustancial, constitucional, en donde la potestad sancionadora tiene límites. El segundo desde la óptica del derecho procesal y disciplinario, en el marco de los derechos humanos y el desarrollo jurisprudencial.

El experto recordó que en materia de respeto y garantías en el derecho sustancial del área disciplinaria, ya se ha discutido la independencia del derecho disciplinario, con una base constitucional en la que han contribuido el derecho constitucional y el disciplinario comparado. El núcleo del respeto está garantizado en la autonomía de esta disciplina. El punto de inflexión del derecho disciplinario surge de la Constitución de 1991 con los principios y prevalencia del respeto de la dignidad humana, no solo hacia el disciplinado sino también para la víctima.

El tratadista manifestó que hay que tener en cuenta, además, los principios que son comunes con el derecho penal, los constitucionales del artículo 209 y los del derecho administrativo. Recordó que la Constitución es norma de normas y que prevalece en cualquier situación de contradicción entre esta y la ley. Señaló, además, los valores constitucionales, los principios, la prevalencia del interés general y la responsabilidad dentro del Estado, especialmente de quienes la tienen en mayor grado como los servidores públicos, de conformidad con el artículo 6.º de la Constitución Política.

José Rory Forero subrayó la responsabilidad no solo de los servidores públicos sino de los particulares que ejercen

funciones públicas o de los que ejercen profesiones particulares. No se deben olvidar los deberes en una relación general de sujeción, contemplados en el artículo 95 de la Constitución que resultan amplificados. Lo que más garantiza un Estado democrático son las garantías y la protección de derechos, precisó.

El conferencista recalcó que la jurisprudencia en derecho disciplinario ha producido muchas decisiones, sobre todo en materia de derechos humanos, como la Sentencia C-1076 de 2002. Por regla general en derecho disciplinario no existe víctima debido a lo que se discute, solo excepcionalmente si se incurre en conducta que causa perjuicio como infracciones al derecho internacional humanitario. En estos casos se les reconoce derecho a las víctimas. Finalmente, para José Rory Forero se debe estudiar la imprescriptibilidad en materia disciplinaria cuando se trata de la garantía y protección de derechos humanos.

C. Seguridad jurídica en la responsabilidad disciplinaria por violación de principios

Iván Darío Gómez Lee,⁷ procurador delegado para la Conciliación Administrativa, expresó, antes de su exposición, que frente a la incertidumbre sobre las competencias para sancionar de los órganos

7 Abogado, doctor en control fiscal, contratación y Administración Pública, y doctor en sociología jurídica e instituciones políticas. Se ha desempeñado como auditor general de la república. Se ha caracterizado por su experiencia en contratación pública, derecho administrativo, control fiscal y sistemas de información normativos, así mismo en gestión de proyectos y políticas públicas



► Gloria Martínez Rondón, asesora de la Viceprocuraduría General de la Nación, «(...) indicó que antes de la Ley 1474 de 2011, la vigilancia y el control de los contratos no estaban bajo la responsabilidad de nadie, y que la regulación determinó claras responsabilidades de los interventores y supervisores. Ahora, estos deben informar de manera inmediata sobre lo que sucede en la ejecución del contrato, y responder y resolver inquietudes durante la ejecución».

6 Abogado, doctor en derecho, con estudios avanzados en derecho constitucional, especialista en derechos humanos y en derecho público. Tratadista, conferencista y catedrático en pregrado y posgrado. Asociado del Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario (ICDD) y colaborador en el Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario. Coinvestigador del Grupo de Investigación en Derecho Penal, Derecho Disciplinario, Derechos Humanos y Garantías Judiciales avalado por Colciencias, adscrito a la Universidad Libre de Colombia. Se ha desempeñado en cargos en el ministerio público y en la rama judicial como magistrado auxiliar del Consejo Superior de la Judicatura. Fue premiado por el IEMP en noviembre de 2014 con la condecoración Mérito a la Excelencia Académica: Mejor Docente Externo.



▶ El procurador delegado para la Conciliación Administrativa, Iván Darío Gómez Lee, «(...) habló sobre la responsabilidad disciplinaria fiscal por violación de principios».

autónomos e independientes, se espera que el tránsito sea superado rápidamente a favor de la Procuraduría y de las instancias con función disciplinaria, para que los sancionados por corrupción no vayan a salir premiados. A renglón seguido explicó que su intervención abordaría tres temáticas, a saber, la seguridad jurídica, la falta disciplinaria, y una propuesta metodológica y conceptual.

El procurador delegado para la Conciliación Administrativa habló sobre la responsabilidad disciplinaria fiscal por violación de principios. Pormenorizó que en relación con la seguridad jurídica se ha descubierto que en todas las disciplinas existen unos postulados, unas exigencias para tener un régimen disciplinario predecible. En particular, el derecho anglosajón destaca que en Colombia se han acogido tendencias de la justicia material de sustitución, reglas por principios. Las competencias en el país, por la formación, no se encuentran ajustadas para aplicar esta nueva visión del derecho anglosajón.

Gómez Lee preguntó, a propósito del numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, ¿de dónde sale esa responsabilidad? Allí se habla de principios, y trajo a colación la Sentencia C-818 de 2005. Continuó diciendo que la conducta señalada debe ser concreta, anunciando las normas legales que desarrollen esos principios, se deben inscribir en términos precisos y concretos de tal forma que el investigado no quede al arbitrio del investigador.

Un primer grupo de principios, relató, se encuentran en los artículos 209 de la Constitución y 3.º del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; el segundo grupo,

que regulan la actividad contractual, son de gestión fiscal incluidos en el artículo 8.º de la Ley 42 de 1992, y un tercer grupo es el conjunto de principios de la contratación que están en la Ley 80 de 1993, esto es, selección objetiva, transparencia, economía, equilibrio económico y planeación.

Por otro lado, aseguró que la proporcionalidad cuenta con un elemento fundamental y es que la actividad del Estado se limita a lo estrictamente necesario y se gobierna por el principio de legalidad. Es necesaria la ponderación y definir campos de acción predecibles. Si la sanción no contribuyó a la previsibilidad, entonces no se está cumpliendo con la función que corresponde. Eficiencia versus efectividad, ya que si se sanciona por una norma es distinto a si se realiza con fundamento a la infracción de principios como el de economía.

Por último, el procurador delegado propuso una metodología que pone la tipicidad al principio, en segundo lugar una regla de conexión teniendo en cuenta que no se habla de faltas enunciadas sino infracciones de principios, y un tercer elemento que es la finalidad de la sanción. Una ponderación de los principios con una valoración de la responsabilidad podrá alcanzar la eficiencia de la sanción y el fin propuesto por el Estado. El principio de transparencia se debe implementar aprovechando la comunicación, la publicidad, la efectividad, la eficiencia, la economía y la ética en el ejercicio de la función disciplinaria, aseveró.

IV. El derecho administrativo sancionador en régimen de autonomía territorial: el caso de Cataluña

Como ha sido usual en las demás versiones del congreso, se otorgó a un invitado internacional un espacio para conocer las experiencias de otros países, en esta ocasión la catedrática en derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, Martha Franch,⁸

8 Consultora garrigosa de la Universidad de Barcelona. Doctora en derecho, profesora titular en derecho administrativo de la misma universidad. Miembro de la Asociación Española de Derecho Administrativo, de la Red de Contratos Públicos en la Globalización Legal, fundadora de la Confederación Internacional de Derecho Disciplinario, investigadora y docente universitaria internacional.

compartió con los presentes el caso de Cataluña.

La conferenciante hizo alusión a la ponderación, la eficiencia y la proporcionalidad de las intervenciones precedentes, y enfocó su atención en el artículo 155⁹ de la Constitución Española. La potestad sancionadora y disciplinaria no es muy utilizada en España, en su vida ha visto cinco procedimientos disciplinarios, es un poder poco utilizado. Anotó que lo que persigue es la tutela de los intereses generales y de la administración o gestión. Según la normativa rescata que las decisiones deben ser motivadas, pero ello no es extraño en Colombia.

El artículo 155 de la Constitución de España para el ejercicio de la actividad de las comunidades autónomas nunca se había aplicado y ahora sí, en relación con la situación de Cataluña. La inobservancia en estos casos debe ser evidente, contumaz para que se proceda en ese sentido. Un precedente aparece en la Ley 37 de 1949 en Alemania. Martha Franch, entonces, pregunta si la solución es aplicar el artículo 155, el diálogo o el pacto político.

La académica admitió que la Constitución de 1978 reconoció que Cataluña era una comunidad especial y autónoma, es decir, que la situación, por todos conocida, se traía desde antes. Posteriormente se redacta y adopta el sistema de autonomía en el año 2006 y Cataluña decide modificarlo, se aprueba en el Parlamento de Cataluña y es refrendado por el Senado y vuelve a la comunidad autónoma. La sentencia de 2010 del Tribunal Constitucional no satisfizo las inquietudes ni colmó las expectativas por lo que se produjo cambio de ponentes. Si se lee el texto se puede ver que no es muy dura contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña, y hasta ahora nadie se ha atrevido

9 «Artículo 155

1. Si una Comunidad Autónoma no cumpliere las obligaciones que la Constitución u otras leyes le impongan, o actuare de forma que atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y, en el caso de no ser atendido, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podrá adoptar las medidas necesarias para obligar a aquélla al cumplimiento forzoso de dichas obligaciones o para la protección del mencionado interés general.

2. Para la ejecución de las medidas previstas en el apartado anterior, el Gobierno podrá dar instrucciones a todas las autoridades de las Comunidades Autónomas». Recuperado de (2018,21 de febrero) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

a cambiar los artículos que fueron decretados inconstitucionales, ni los han modificado o sustituido.

Todo lo anterior produjo un cambio jurisprudencial que es el que ha desembocado la crisis de hoy y que implica un impacto fiscal, Cataluña aporta el 25% del producto interno bruto de España. El País Vasco recauda todos los impuestos para sus servicios y no contribuye al Estado y no sucede nada, es decir se puede aplicar lo mismo en Cataluña, por ello el Gobierno Catalán busca un arreglo con el Gobierno de España, propone un referendo y el Gobierno español sostiene que no puede ser. A partir de aquel momento se reforma el Tribunal Constitucional y se le dan los medios para que pueda inutilizarlo, y desencadena el referendo que no contó con las garantías, que se llevó a cabo el primero de octubre de 2017.

Martha Franch narró que el Parlamento Catalán aprueba antes un referendo y lo reglamenta. Se intenta negociar con el Estado y la respuesta es que se aplica el artículo 155, y el pueblo vota a favor de decretar un Estado de Cataluña y se producen diversas manifestaciones. La respuesta fue la de suspender la autonomía y el Gobierno de España aplica el artículo 155 previo el acuerdo con el Consejo de Ministros. Se disuelve el Parlamento y se convoca a elecciones que serán el 21 de diciembre de 2017.¹⁰

La experta explicó en extenso los procedimientos que deben agotarse para la aplicación del artículo 155 y la suspensión de la autonomía de la comunidad, y cómo el Gobierno no cumplió y se negó al diálogo. Se trata de aplicar la potestad

¹⁰ «Las elecciones celebradas el 21 de diciembre en Cataluña, que han contado con una participación histórica del 82%, consolida el escenario saliente de los comicios de 2015. Se mantiene un equilibrio de poderes polarizado entre dos bloques que antojará muy difícil una solución a medio plazo del conflicto territorial.

El bloque independentista revalida su mayoría absoluta pero retrocede ligeramente en escaños y votos. Por otra parte, la victoria en números de Ciudadanos no es suficiente para constituir el que hubiera sido el primer gobierno no conformado por fuerzas nacionalistas desde 1978.

La cita electoral, desde el momento en que se convocó, ha estado marcada por un clima de excepcionalidad debido a la declaración unilateral de independencia y la aplicación del artículo 155 de la Constitución por el que se suspendió el autogobierno de Cataluña. Sin embargo, una convulsa campaña donde las emociones han estado más presentes que nunca ha propiciado un comportamiento electoral impredecible y más volátil que ha favorecido a Junts per Catalunya, reforzando la figura del expresidente Carles Puigdemont como candidato con más opciones». Weber Shandwick. Recuperado de (2018, 21 de febrero) <https://goo.gl/Z96daS>



► «Como ha sido usual en las demás versiones del congreso, se otorgó a un invitado internacional un espacio para conocer las experiencias de otros países, en esta ocasión la catedrática en derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, Martha Franch, compartió con los presentes el caso de Cataluña»

de la sanción pero con sujeción a las jerarquías y a la proporcionalidad, sugirió.

En su opinión, los argumentos utilizados por el ejecutivo no corresponden, por ejemplo, a la situación económica. El Gobierno, de acuerdo con Franch, anunció que si gana la posición independentista entonces, simplemente, continúa aplicando el artículo 155. El 21 de diciembre de 2017 sabremos qué quiere la comunidad de Cataluña que se encuentra en la actualidad intervenida financieramente, porque quieren controlar que no haya ningún gasto que vaya en dirección a la independencia de Cataluña, y el Estado español sostiene que mantendrá la intervención financiera lo que puede afectar a otros Estados que sí cumplen con las exigencias y la autonomía que se les reconoce, sentenció.

V. La oralidad como mecanismo para combatir la corrupción

El viernes 24 de noviembre el congreso contó con el docente internacional de ascendencia chilena, Nicolás Alberto Ampuero Catalán,¹¹ quien arrancó su in-

¹¹ Abogado, *international advisor*, investigador y académico, con maestría en antropología social, en derecho penal y en juicios orales. Doctorado en derecho en trámite por la Universidad de Baja California. Miembro del Equipo Ejecutivo del Centro Europeo de Justicia Transicional (ECTJ), capacitador de la Escuela Judicial «Rodrigo Lara Bonilla» en Colombia e investigador en neurociencia aplicada a los operadores del sistema de justicia. Experiencia académica en universidades de México, Colombia,

tervención enfatizando que la oralidad es fundamental, y que en México se ha venido imponiendo en muchos escenarios en los que se ejerce actividad de defensa de derechos de afectados.

Precisó el conferenciante que la oralidad va a acompañar las actividades del derecho administrativo, sobre todo en la parte preventiva para no tener que llegar a la etapa del juzgamiento, cuando ya es poco lo que se puede hacer en dirección a efectivizar las garantías. Explanó que es necesario adaptarse a los distintos tipos de lenguajes, en especial al oral que es el nuevo sistema de justicia —así se le conoce a pesar de que no lo es—, que desde la antigüedad era oral pero que por orden de Fernando Séptimo se convirtió en escritural. En este sentido, contó que en Roma se utilizaba el foro que era un escenario eminentemente oral. Ampuero comentó que las tragedias griegas utilizaban la oralidad, y añadió que lo que conocemos de Sócrates es basado en este modo de comunicación.

El ponente hizo un recuento sobre el cociente intelectual y la neurociencia, revelando que al parecer, en ocasiones, las personas con más alto nivel son proclives a cometer actos delictivos.

Por otro lado, habló sobre la necesidad de que los servidores públicos aprendan a trabajar en equipo. Sostuvo que en materia penal los fiscales no han podido trabajar en equipo y ello genera impunidad. Nicolás Ampuero promovió, además, el estudio, mediante el cual los servidores se actualizan, aprenden a hablar con propiedad, a utilizar las pruebas de mejor forma y saber incluso moverse en público. Este aspecto cobra mayor importancia en el campo del juicio en el que surge en toda su dimensión el ejercicio del lenguaje oral.

Continuó su reflexión mencionando que los peritos están acostumbrados a entregar sus informes por escrito y no a sustentarlos o defenderlos de manera oral. Se trata de permitir que los que no son expertos entiendan la esencia del peritaje. Indicó la importancia de saber argumentar, la utilización de silogismos y la correcta retórica, así como la gramática,

EE. UU. y otros países latinoamericanos, destacándose en oratoria clásica y forense o judicial, estrategias y técnicas de litigio oral, *coach* neuroeducativo, laboral y político.

todo dirigido a utilizar el arte de la comunicación, esto es, el mensaje, el receptor, el emisor y los canales que se utilizan para que el primero de la estructura llegue a su destino, en un contexto que no puede ser ajeno a lo que se quiere transmitir.

Nicolás Ampuero declaró que los militares van a tener el sistema oral en poco tiempo y para ello tienen que aprender a utilizar el lenguaje corporal para producir los efectos esperados. Utilizar los timbres de voz y los ritmos, las pausas, el silencio, etc. Para el conferencista, todos los que aplican justicia necesitan de técnicas apropiadas para dirigir y dirigirse a las partes empezando por los magistrados. Es necesario saber cómo responder ante las diferentes situaciones que se van a presentar en el discurrir de la audiencia, y el manejo del lenguaje oral, como una impugnación, una descalificación o recusación, etc.

La lectura corporal, para el expositor, es importante, para apreciar si se quiere engañar o mentir. La comunicación humana es compleja, repleta de sistemas que la hacen posible mediante códigos de lenguajes. En los procesos que se vienen surtiendo y que se adelantarán en el futuro, el sistema oral se impondrá por sobre el sistema escritural imperante, de ahí la relevancia de la utilización de la voz, las pausas, los énfasis, el volumen, la en-

tonación y la intensidad para convencer. Para concluir, insistió en que los jueces y los abogados deben vencer el miedo que es un importante enemigo para adelantar, de mejor forma, el proceso oral.

VI. Derecho disciplinario y regímenes especiales

En el tercer módulo del congreso participaron Alfonso Cajiao Cabrera, procurador delegado para las Fuerzas Militares; Pedro Alfonso Hernández, tratadista en derecho disciplinario, y José Omar Ortiz Peralta, procurador judicial II.

A. Procedimientos en el nuevo Código Disciplinario Militar

Alfonso Cajiao Cabrera,¹² procurador delegado, refirió que en las Fuerzas Militares

¹² Abogado con maestría en ciencia política, posgrado en alta gerencia, especialización en derecho disciplinario y curso de especialización sobre problemas actuales de los derechos fundamentales. Se desempeñó como defensor del Pueblo encargado, secretario general de la Defensoría del Pueblo, jefe de la Oficina Asesora Jurídica y director jurídico del Ministerio del Interior, asesor del despacho del procurador y director nacional de Investigaciones Especiales (e) de la Procuraduría General de la Nación, asesor externo en materia disciplinaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Superintendencia de Puertos y Transporte, jefe de la Oficina de Control Disciplinario Interno de Ecopetrol S.A., magistrado auxiliar de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y director de la Unidad de Investigaciones Disciplinarias de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

se han venido introduciendo varios cambios importantes que se deben resaltar como positivos, que culminan con la Ley 836 de 2003 al expedir la Ley 1862 de 2017, «por la cual se establecen las normas de conducta del militar colombiano y se expide el Código Disciplinario Militar».

En este contexto, la pregunta del conferencista fue, ¿qué pasa con los procesos que se adelantarán el 4 de febrero de 2018?, a lo cual respondió que se debe acudir a los medios de interpretación de la Ley 57 de 1887. Para el experto se puede pasar de un proceso escritural a verbal y no significa que se atente contra las garantías propias de cada proceso.

Cajiao señaló que los procesos disciplinarios en lo militar buscan preservar la disciplina, ello se descubre en los primeros 42 artículos de la Ley 1862 de 2017. Además, se trata de evitar la dilación de los procesos, de ser eficiente sin importar si la decisión es de sanción o absolución. Continuando con la respuesta al interrogante inicial de su intervención, precisó que todas las conductas acaecidas antes del 4 de febrero (artículo 252 que deroga la Ley 836), que no tengan auto de cargos, seguirán con la ley anterior. La primera etapa se denomina «indagación». Los procesos que ya están fallados no tienen problema a menos que se presente la necesidad de aplicar el principio de favorabilidad. El expositor considera que ese problema no se tendrá porque no cree que la nueva ley sea más favorable. Las preocupaciones, aclaró, son procesales.

Detalló el conferencista que si al 4 de febrero hay auto de cargos entonces se sigue con la Ley 836. Pueden presentarse situaciones mixtas en las que se aplica la parte sustantiva anterior y la adjetiva de la nueva, y los puros por conductas cometidas a la luz de la vigencia de la nueva norma. Recomendó hacer un balance para prepararse para la vigencia de la Ley 1862.

Acto seguido, el procurador delegado para las Fuerzas Militares explicó que la afectación de la disciplina es importante en este tipo de casos y que hay que saberlo examinar, como por ejemplo el sargento que no se afeita, atenta contra la disciplina pero no en contra del arma o fuerza. No se puede confundir lo que concierne a las anotaciones en la hoja de vida sin que



▶ En la imagen el director del IEMP, Carlos Mario Molina Betancur (centro), con el procurador delegado para las Fuerzas Militares, Alfonso Cajiao Cabrera (izq.), y Pedro Alfonso Hernández, experto en función pública y derecho disciplinario.



► «En el tercer módulo del congreso participaron Alfonso Cajiao Cabrera [en la imagen], procurador delegado para las Fuerzas Militares; Pedro Alfonso Hernández, tratadista en derecho disciplinario, y José Omar Ortiz Peralta, procurador judicial II»

afecten el debido proceso. No se puede convertir la disciplina en proceso disciplinario, la primera la ejercen los comandantes y el proceso disciplinario los competentes. Dentro de un año se deberá hacer el balance de la efectividad de la norma.

Resumió algunos puntos relevantes del Código Disciplinario Militar, a saber, no se acogió el sistema de la culpa grave como ocurre en el proceso disciplinario de la Ley 734. Otro punto es si el auto de cargos se está notificando ¿qué ley se aplica?, sobre el particular la Corte Constitucional estableció que para poder hablar de estos asuntos debe estar debidamente notificado y ejecutoriado. Si se notifica el 4 de febrero no se aplica la Ley 836. Razonó que abogado que se respete interpone una petición de nulidad por tardanza y más en el proceso.

Por otro lado, las comunicaciones en la nueva ley también sufren modificaciones que garantizan el ejercicio de la contradicción, y se profundiza la notificación ya que debe entregarse copia íntegra y gratuita de la decisión; además, se debe indicar el término para impugnar, qué recurso procede y ante quién. El procurador delegado subrayó que las víctimas también van a tener oportunidad de intervenir y a ellas se les debe notificar. Llamó la atención para que se tenga en cuenta que son sujetos procesales y deben ser notificadas.

Por otro lado, el experto en disciplinario alertó sobre la antigüedad en las

Fuerzas Militares que es importante (art. 129). Tanto el superior como el funcionario comisionado deben ser más antiguos que el investigado, la antigüedad supone mando y jerarquía. Esto exige hacer verificaciones exhaustivas previas para evitar recusaciones o incompatibilidades en el proceso disciplinario.

Agregó que no se pueden practicar pruebas antes de iniciar la indagación, pero esta ley permite realizar unas diligencias previas, están previstas en el artículo 137, parágrafo tercero, antes de arrancar la indagación. La pregunta es, ¿son pruebas? La ley dice que durante las labores previas no se pueden practicar pruebas, esto se entiende entonces cuando se verifica el tema de la antigüedad. Debe comunicarse el auto de pruebas y dejar de lado la costumbre de decretar todas las necesarias, pertinentes y conducentes, ya que allí en realidad no se ordena ninguna.

Frente a los anónimos el procurador delegado afirmó que se debe tener en cuenta la situación de violencia en el lugar donde el anónimo permitió adelantar investigaciones. No hay que olvidar que en muchas ocasiones mataban a los quejosos y el temor imperaba. El anónimo está permitido siempre que reúna los requisitos como noticia disciplinaria. Importante aclarar que el anónimo no es prueba, no se tenga confusión con la teoría del fruto envenenado. Hay que tener en cuenta que no se puede confundir con el chisme, en síntesis, el anónimo debe estar acompañado de medios probatorios, sin que se traslade la carga de la prueba, sino que al menos dé una guía para actuar. De modo similar, se requiere el relato de los hechos de manera clara y precisa, que amerite credibilidad y sobre hechos relevantes. Si los anónimos no reúnen estos requisitos se procede a inhibitorio, que no es decisión de fondo y no hace tránsito a cosa juzgada, ya que si surgen pruebas o elementos de juicio simplemente se reinicia la actuación, no se revoca el auto.

Cajiao finalizó la intervención diciendo que las faltas leves las adelanta el comandante, y acá se habla de confesión y para el caso de multa la disminuye. En la audiencia para las faltas graves o gravísimas deberá producir efectos en favor de atenuar la sanción, pero esto estará sujeto a discusión.

B. La integración entre la función pública y el derecho disciplinario

El consultor y tratadista Pedro Alfonso Hernández¹³ destacó el espacio académico que permite apreciar el derecho disciplinario desde otra óptica, en especial su relación con la función pública, partiendo de que para hablar de ella necesariamente se debe tener claro en qué consiste. Indicó el académico que no existe una integración necesaria para la consecución de los objetivos comunes.

A renglón seguido, Hernández respondió a la pregunta, ¿qué es función pública?, precisando que es la que busca satisfacer los objetivos del Estado —que es exclusiva en ejercicio de la soberanía— y la satisfacción de servicios públicos. La otra función, añadió, es la que tiene que ver con el artículo 122 y siguientes de la Constitución Política.

El académico advirtió que el artículo 22 de la Ley 734 no distingue entre las dos acepciones sino que habla de cumplir funciones públicas, y presentó su mirada desde el enfoque práctica-realidad y normativas-realidad. Comentó que al interior de las normas se presentan dualismos en la regulación, entre la función pública y el derecho disciplinario. Anotó que en el último se habla de funciones y en la función pública de compromisos laborales (manual de funciones).

Hernández arguyó que los servidores públicos no conocen las funciones de su empleo; lo que se busca, lo que se persigue es que cumplan los objetivos estatales y las metas de conformidad con los planes, y sus compromisos, aun cuando no las cumplen. A los alcaldes, por ejemplo, se les han asignado por ley muchas funciones, además de las que le delega el presidente, el gobernador, las asignadas por ordenanza y acuerdo.

El experto habló sobre los requisitos exigidos a los servidores, en referencia a los títulos, pero aclaró que lo que está en boga es que tengan competencias, y exhortó a generar propuestas que privilegien la se-

¹³ Abogado. Presidente de la Corporación Función Pública (CFP), vicepresidente del Colegio de Abogados en Derecho Disciplinario (CADD), profesor de posgrados en las universidades Externado de Colombia y Nacional de Colombia. Consultor y litigante en función pública y en responsabilidad fiscal y disciplinaria de los servidores públicos. Miembro de la Comisión Redactora del Proyecto de Ley de Reforma del Código Disciplinario Único (CDU).

lección de personal por estas últimas y no por el mero cumplimiento de requisitos.

El presidente de la Corporación Función Pública mencionó otros ejemplos de incompatibilidad entre función pública y derecho disciplinario, esto es, el incumplimiento de los planes de gobierno que motivan la revocatoria del mandato o la destitución, o lo dispuesto por el numeral 31 del artículo 48 de la Ley 734 que dice que quien responde es el ordenador del gasto, que muchas veces no tiene nada que ver en los procesos.

Hernández subrayó que sobre esto hay mucha controversia ya que puede ser destituido quien en la práctica no tiene nada que ver. En ocasiones se destituye por una conducta desplegada atendiendo un concepto; al primero se le destituye y al asesor se le suspende cuando fue el que generó la imposición de la sanción. Desde otra óptica, lo que hay es un ejercicio de autoridad y el que hace incurrir en el error es el que responde, en el estado del proceso en el que se encuentre la falla. En este tema se producen muchas falencias como no saber qué hacer, escasos conocimientos técnicos o experticias, presencia de prácticas corruptas, la apatía de algunos servidores, y estas carencias han dado visos de legitimidad a muchas injusticias.

Por otro lado, observó, el servidor público no es ajeno a la sociedad ni a las instituciones, tiene deberes como la imparcialidad, y la práctica de valores como la transparencia, las garantías que en ocasiones en el ejercicio de la docencia y su quehacer como servidor público predica, la calidad en el hacer —no el legalismo—,

la juridicidad, el buen juicio y la *sindéresis*. Por el contrario, en ocasiones se toman decisiones atendiendo a otros criterios, dejando de lado la vocación de servicio. Los concursos de méritos ayudan a cumplir con las tareas desde la realidad, y resulta insuficiente reformar normas o adoptar otras. Se requieren otro tipo de cambios.

C. Sistema disciplinario, una mirada sobre los regímenes especiales

José Omar Ortiz Peralta,¹⁴ procurador judicial II, hizo un recuento de los regímenes disciplinarios y de la dispersión de normas, en particular lo que concierne a la disciplina de las fuerzas armadas, la adopción del Código Disciplinario Único en 1995 y los regímenes especiales, lo que indica que desaparece aquella concepción de único. Mencionó también la responsabilidad de los particulares que cumplen función pública introducida en la Ley 734 de 2002. El único régimen especial, planteó, es el de los particulares con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6.º de la Constitución Política, los demás son para servidores públicos, que son la órbita general y responden por el incumplimiento de sus funciones y demás situaciones determinadas en la ley.

El procurador judicial puntualizó que se debe tener en cuenta la creación de la jurisdicción disciplinaria en la rama judicial, agregando excepciones al régimen único, con competencia y trámite especial. A lo anterior se agrega el estatuto especial de los congresistas en materia ética, y se acepta que pueda existir un régimen disciplinario con sanciones menores para conductas consideradas como gravísimas en el régimen disciplinario general; la pregunta es, ¿puede violentar el derecho o principio a la igualdad con los demás servidores públicos? Otro tema es el que tiene que ver con el derecho disciplinario de los abogados, contadores, médicos y juicios por indignidad política a los altos dignatarios (*impeachment*).

Desde otra perspectiva, Ortiz dio la bienvenida a la decisión de la CIDH y los pronunciamientos del Consejo de Estado porque llevan a pensar si es necesario construir una jurisdicción disciplinaria o concebir un régimen disciplinario para los elegidos popularmente. Recordó que en los procesos se deben contemplar el respeto de los derechos y las garantías de los investigados.

El especialista sostuvo que en las fuerzas militares la competencia, inicialmente, radica en el comandante, y el interrogante es, ¿cómo garantizar que esté presente en la audiencia si tiene que atender otros asuntos operativos que le son propios? Ortiz cree que en el futuro se requerirán oficinas de control interno disciplinario al interior de las fuerzas militares.

Para finalizar, el conferenciante hizo referencia a la existencia de dos regímenes puntuales, el general de la Ley 734 con sus criterios para determinar levedad o gravedad de la falta, *etc.*, y el de las fuerzas militares en la Ley 1862 de 2017, que consagra situaciones previstas en la Ley 734 y que considera innecesario haber adoptado los propios en la Ley 1862.

Los congresistas, para Ortiz, solo incurrirían en dos faltas, a saber, atentar en contra de la función de los congresistas y la honra del Congreso, y utilizar la función, las demás serán graves y leves; también, se genera desigualdad desde la aplicación de la sanción, como suspensiones para faltas gravísimas, que vulneran el derecho a la igualdad, y para las graves amonestación escrita.

Concluyó que los regímenes disciplinarios están generando desarticulación e impunidad, sumado a la inseguridad jurídica, por lo que es conveniente repensar el derecho disciplinario y pensar en una jurisdicción disciplinaria plena. El tiempo tiene la última palabra.

VII. Contratación estatal y derecho disciplinario en la lucha contra la corrupción

El cuarto módulo del congreso estuvo integrado por Andrés Mutis Vanegas, procurador segundo delegado de la Sala Disciplinaria, y Jaime Chaves Villada, conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



▶ Pedro Alfonso Hernández «(...) habló sobre los requisitos exigidos a los servidores, en referencia a los títulos, pero aclaró que lo que está en boga es que tengan competencias, y exhortó a generar propuestas que privilegien la selección de personal por estas últimas y no por el mero cumplimiento de requisitos».

¹⁴ Abogado, especialista en derecho administrativo y en derecho disciplinario, magíster en derecho administrativo, conciliador en derecho y docente universitario. Se ha desempeñado como procurador auxiliar para Asuntos Disciplinarios y personal delegado para Asuntos Disciplinarios de la Personería de Bogotá. Actualmente ejerce el cargo de procurador 51 judicial II administrativo con funciones en la Sala Disciplinaria. Con experiencia de 20 años en el ejercicio del derecho disciplinario.



► «José Omar Ortiz Peralta, procurador judicial II, hizo un recuento de los regímenes disciplinarios y de la dispersión de normas, en particular lo que concierne a la disciplina de las fuerzas armadas, la adopción del Código Disciplinario Único en 1995 y los regímenes especiales, lo que indica que desaparece aquella concepción de único».

A. Contratación con ESAL dentro del marco del artículo 355 de la Constitución Política

Andrés Mutis Vanegas,¹⁵ procurador segundo delegado de la Sala Disciplinaria, hizo referencia a la Constitución Política de 1991, específicamente cuando el contratista es una entidad sin ánimo de lucro (ESAL), aclarando que no todas las veces con estas entidades se contrata bajo la modalidad de contratación directa. Parece ventajoso para las entidades sin ánimo de lucro, aseveró; algunas de ellas creen que todo debe regirse por esta modalidad contractual.

Insistió en que antes de la carta política se abusaba de esta figura por medio de los auxilios parlamentarios. Esa modalidad existe desde 1968 y algunas entidades vivían de estos de recursos, y por ello en la Constitución se les permitió dicha figura en el inciso segundo del artículo 355. El análisis requiere examinar el Decreto 092 de 2017 para determinar la claridad de la que adolecían.

¹⁵ Abogado, magíster en políticas públicas y especialista en derecho administrativo. Cuenta con amplia experiencia como asesor, investigador, analista y conferencista en derecho constitucional, administrativo y comercial. Se ha desempeñado como magistrado auxiliar de la Corte Constitucional, órgano en el que también fue secretario general y magistrado encargado. Trabajó como subdirector de análisis estratégico en la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), asesor jurídico de la Oficina de Participación Privada del Ministerio de Hacienda y asesor de la Veeduría Distrital de Bogotá. Durante ocho años fue director de derecho público de la Fundación Social, entidad que trabaja en proyectos de desarrollo social y participación ciudadana. Además, desde 1994 ha sido profesor de derecho constitucional y administrativo.

Para Mutis las reglas no son significativamente mejores que las anteriores. Se acerca al Estatuto General de Contratación y a su aplicación residual. En su opinión, no existe claridad del constituyente cuando habla de Gobierno, que en lo nacional involucra al presidente y en lo territorial a los gobernadores y alcaldes, lo que permite que se celebren estos contratos por parte de los mencionados en esos ámbitos.

En cuanto a las entidades contratistas advirtió que se deben tratar de ESAL como las cooperativas, entre otras. En ninguna parte se define qué son. La doctrina las describe por vía negativa tal como lo sugiere el nombre, no distribuyen dividendos ni utilidades, no devuelven aportes al final de su afiliación y persiguen beneficios a la comunidad, como las corporaciones y asociaciones (sindicatos, juntas de acción comunal, etc.).

Así mismo, los contratos deben enmarcarse dentro del objeto de la Constitución Política, es decir, programas de interés público, que tampoco aborda el Decreto 092 de 2017. Manifestó el conferencista que el interés público se refiere a un concepto restringido y específico lo que permite concluir que no todos los contratos caben allí.

Explicó a los participantes del congreso que el programa es una sucesión de actividades para alcanzar un objetivo siempre que sean de interés público, y lo que concierne a cumplir los planes de desarrollo. No significa que un rasero sea el número de beneficiarios, ya que el carácter público depende de otros factores como prevención de la salud, mejor prestación de servicios públicos, participación ciudadana, etc. Un proceso de alfabetización es de interés público así sean pocos los beneficiarios o la rehabilitación de drogadictos.

En casos de proyectos de mayor cobertura los beneficiarios deben ser anónimos, no dirigidos a personas determinadas sino a todos, ni destinados a unas personas en concreto así tengan las mismas necesidades, tampoco por sus calidades personales sino por cumplir condiciones objetivas. Los proyectos, para el procurador delegado, no deben discriminar beneficiarios al interior del grupo y debe primar el interés general. Se deben definir criterios claros sobre el contenido de estos contratos, concluyó.

Andrés Mutis trajo a colación un caso de Mocoa, que trata sobre la ejecución de un contrato para cumplir con un programa. La entidad sin ánimo de lucro solicita los recursos para ejecutar esos proyectos o programas, basada en la idea que se perseguía, en teoría, con los anteriores auxilios parlamentarios. Puede darse una asociación con la entidad pública contratante para desarrollar un programa en directo beneficio de una comunidad (Ley 489, 1998, artículo 96), como la construcción de una planta de reciclaje que además de ayudar en la conservación del medio ambiente contribuya generando empleo. Existe similitud con los anteriores auxilios, en lo que respecta a la razón de la donación que se hacía sin control, de forma graciosa.

El ponente especificó que en la normativa vigente se prohibió la colaboración a cambio de nada. En el artículo 2.º del Decreto 092 de 2017 no se exige el cumplimiento de una actividad sino la satisfacción de un interés público, salvo los compromisos que se asumen cuando el objetivo es el interés público. Se pueden realizar actividades dirigidas a fomentar los derechos de las minorías, promover derechos o la participación.

En el decreto, continuó, se consagran inhabilidades e incompatibilidades, y la reconocida idoneidad de la entidad que pretende suscribir este tipo de contrato. Más allá de la idoneidad del posible contratista, se basa es en la transparencia y en no repetir lo que sucedía con los auxilios parlamentarios. La idoneidad la asimila el decreto a la experiencia en la ejecución de las actividades a desarrollar, que involucra a los trabajadores que allí laboran. Un ejemplo es una entidad sin ánimo de lucro que se ocupa de atender ancianos.

El procurador delegado culminó su intervención enfatizando que es factible que la entidad solicite al Estado apoyo para ese fin, con el propósito de ampliar la cobertura, pero no para una actividad absolutamente distinta, en la que no se acredite experiencia. Parecería que las entidades son las encargadas de buscar organizaciones que puedan cumplir esta actividad estatal, siempre que no exista en el mercado quien pueda brindar la



▶ «El cuarto módulo del congreso estuvo integrado por Andrés Mutis Vanegas [en la imagen], procurador segundo delegado de la Sala Disciplinaria, y Jaime Chaves Villada, conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca».

misma por parte del particular. Cuando existen varias entidades tendrán que concursar para prestar el servicio de interés.

B. Visión de los procesos de selección de contratistas bajo el principio de transparencia y su aplicación en los contratos con las ESAL

Jaime Chaves Villada,¹⁶ conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, presentó algunas reflexiones sobre el principio de transparencia en la contratación pública, por lo que se refirió al proyecto de ley 285 que hace tránsito en el Congreso sobre esta materia.

El artículo 24 de la Ley 80 de 1993 establece cuatro requisitos para la contratación pública, a saber: 1) motivación, que hace referencia a la razonabilidad; 2) publicidad, donde son distintas las reglas de contratación pública a las definidas en el derecho administrativo, esto es, las actuaciones y decisiones de los servidores públicos deben ser públicas y notificarse, los actos y contratos se deben publicar en el Secop y permanecer allí hasta que

se venza la última garantía, y permitir presentar observaciones al pliego de condiciones definitivo y controvertir las decisiones de la entidad; 3) contradicción, permite presentar observaciones, y 4) selección objetiva, es decir, seleccionar la mejor oferta para la entidad sin consideraciones subjetivas o de conveniencia. El ofrecimiento más favorable debe traer factores como cumplimiento de plazos, experiencia, entre otros.

La Ley 80 es de principios, comentó el tratadista, que permiten escoger la oferta más favorable y evitar los «pliegos sastre». Antes de mencionar los criterios que se deben tener en cuenta en un proceso contractual, Chaves formuló las siguientes preguntas: ¿Los requisitos habilitantes son los que deben cumplir los oferentes, y de ponderación como precio y calidad? ¿Será que hoy se puede decir que se ha concretado el criterio de selección objetiva y ha prevalecido el factor calidad o el precio? Para el ponente los criterios de calidad no se encuentran presentes en las obras. Ahora, en su opinión, ese factor se ha reducido al 20 % cuando era del 60 %.

Inmediatamente, el experto enumeró las principales fases del proceso de selección de un contratista. Lo primero es el deber de planeación, que tiene fundamento en el artículo 345 de la Constitución donde se exige la previsión del gasto, es decir, que sea ordenado previamente en el presupuesto (certificado de disponibilidad presupuestal-CDP). En esta etapa se introduce el proyecto con la exigencia del CDP y con los estudios previos. La planeación es importante en materia de contratación. No tiene una disposición concreta en la ley pero no se puede desconocer, lo que es evidente en el artículo 30 de la Ley 80 que habla de estudios previos, factibilidad, licencia, etc. Por otro lado, el numeral 5.º del artículo 25 de la Ley 80 también infiere lo mismo e irradia toda la contratación, así como el Decreto 1082 de 2015. Sobre el particular, el Consejo de Estado predica que si no se planifica o los oferentes no tienen cuidado y no advierten lo que no se puede hacer, pueden verse obligados a «cumplir» lo imposible, como por ejemplo construir tres casas y media diarias.

En el mismo sentido, precisó que debe aplicarse una teoría que obligue a

los oferentes a efectuar las advertencias, y ser responsables y asumir la declaratoria de una nulidad aplicando el artículo 1506 del Código Civil. El deber de planeación cobija a los particulares a la hora de construir la propuesta.

La segunda etapa es la apertura del proceso de selección del contratista. Una vez abierto el proceso la entidad lo debe llevar hasta el final, salvo las causales para decretar desierto el proceso o revocarlo. No existe la suspensión por parte de una autoridad administrativa de los actos administrativos, solo el juez lo puede hacer, la entidad, como se menciona, debe llevarlo hasta el final, salvo que se encuentre ante una situación de revocatoria por presentarse las causales. Chaves también alertó que una cosa es suspender antes y otra después de presentadas las propuestas, ya que allí tendría que contar con la autorización de los oferentes.

La tercera fase es la evaluación, etapa que se ha convertido en «inseguridad jurídica» por parte de los que representan la administración debido, principalmente, a que se permite presentar requisitos en la audiencia, con fundamento en una circular de Colombia Compra Eficiente, lo que se espera se subsane en el proyecto de ley para el proceso de selección de contratistas al exigir dos sobres, uno para requisitos habilitantes y otro el de ponderación. La idea, además, es evitar audiencias interminables. El proyecto también introduce términos perentorios al informe de evaluación para acreditar requisitos.

La cuarta etapa es la de adjudicación. El conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca añadió que se entendía que el acto administrativo era irrevocable y ello introdujo perturbaciones, ya que se podía desconocer la ley, por ejemplo, si se encontraba incurso el posible contratista en inhabilidad, lo que se subsanó introduciendo esa causal, o la de haber acudido a falsedades o medios ilícitos (Ley 1150, 2007, Art. 9), pero no se dijo nada frente a la contratación directa y la selección abreviada de menor cuantía. Esto, aparentemente, se subsanaba con la publicación en el Secop. Complementó su exposición manifestando que se debe notificar a todos los oferentes y al ganador.

¹⁶ Abogado, especialista en derecho administrativo y en derecho contencioso y sustantivo constitucional, actualmente cursando estudios de doctorado en ciencias jurídicas. Conferencista en diferentes cursos y diplomados en contratación estatal y derecho administrativo en entes académicos de diversas ciudades del país. Catedrático en contratación estatal, derecho constitucional y derecho administrativo. Asesor y consultor de entidades públicas y privadas, conjuer del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, juez *ad hoc* de los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá y representante legal de la firma Consultoría Jurídica de Colombia S. A. S. Recuperado de (2018, 14 de marzo) <https://goo.gl/1hocjl>



▶ «El cierre del evento estuvo a cargo del viceprocurador general de la nación, Juan Carlos Cortés, quien reiteró en pocas palabras el espíritu del Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal, esto es, que prevalezcan en la Administración Pública los intereses colectivos (...)».

Chaves terminó haciendo referencia al Decreto 92 de 2017 que cita dos clases de convenios, a saber, de asociación con particulares (Constitución, artículo 345) y los contratos conmutativos sobre los que llamó la atención, en los que se sabe lo que se debe hacer y que no son aleatorios. Señaló que los municipios, en ocasiones, no definen criterios de eficiencia y eficacia, ni aplican el criterio de competencia respectiva. Por todo lo anterior, consideró necesario clarificar en qué consisten estos criterios para que no sean subjetivos.

Culminó la intervención con una última reflexión. Para Chaves la legislación debe ocuparse de los contratos de prestación de servicios que afectan el interés público y no permiten ejecutar las tareas, fomentan la politiquería y van contra la dignidad y el trabajo en condiciones dignas y justas.

VIII. Clausura del congreso

El cierre del evento estuvo a cargo del viceprocurador general de la nación, Juan Carlos Cortés, quien reiteró en pocas palabras el espíritu del Congreso Internacional de Derecho Disciplinario y Contratación Estatal, esto es, que prevalezcan en la Administración Pública los intereses colectivos en relación con la virtud de la que hablaban Platón y Aristóteles, y parafraseó a Montesquieu quien sostenía que la virtud es el fin de las formas democráticas de gobierno.

A buena hora, arguyó, se analiza el poder sancionador del Estado y el poder disciplinario, el cual, aclaró, no solo se manifiesta en este poder, también se encuentra en el policivo, en el fiscal, en la indignidad política y en el derecho penal, como *ultima ratio*. El poder sancionador sirve para legitimar el Estado, ¿si no se cumplen las leyes para qué el Estado? Existen empresas dedicadas al pago de irregularidades, aseguó.

El viceprocurador declaró que la fortaleza del Estado y las instituciones es fundamental para garantizar la convivencia entre los individuos y la libertad. Es fundamental en el Estado social de derecho el derecho disciplinario. No se puede criminalizar la vida social. ¿Dónde colocamos la frontera de otros medios de control con el derecho disciplinario?, preguntó. Hay que avanzar como sociedad. Como el procurador en su intervención, el viceprocurador recalzó que el humo de la guerra no permitía ver otros fenómenos como el de la corrupción.

Juan Carlos Cortés invitó al país a abordar temas como la facultad de investigar la responsabilidad disciplinaria de los magistrados de la Justicia Especial para la Paz (JEP), donde se tiene que apelar al principio de legalidad. Así mismo, el régimen disciplinario de los militares, la sentencia del Consejo de Estado sobre servidores de elección popular, la Ley Estatutaria de Salud y el nuevo Código General Disciplinario. Este entorno, puntualizó, se enmarca en uno de cambio en la Procuraduría, que permitirá actuar como una sola entidad en las tres funciones, a saber, la preventiva, la disciplinaria y la de intervención, con énfasis territorial.

En este contexto, el viceprocurador resumió algunas de las acciones institucionales como la instrucción a los procuradores regionales acerca de si las decisiones disciplinarias afectan derechos de servidores de elección popular, lo que se examina en sala por dos regionales para que tomen decisiones en conjunto. De igual forma, se reglamentó lo que concierne al poder preferente, además de lo que hace referencia a los controles de gestión.

Insistió el viceprocurador que la entidad emprendió una lucha por la virtud,

la pulcritud, la transparencia y la ética, y mencionó los retos que enfrenta: 1) la necesidad de precisar doctrinalmente la naturaleza del derecho disciplinario, si es judicial o no; 2) en lo procesal, la necesidad de la implementación de la oralidad de forma progresiva, que tiene dificultades que se deben enfrentar, y 3) la revisión del *quantum* disciplinario de la sanción, que en ocasiones pareciera pertinente reducirla y surge la discusión de si ello es posible.

Finalmente, Juan Carlos Cortés convocó a una mayor articulación en el ministerio público, en especial con los personeros, y a ser instructores entre sí y compartir pruebas, así como con las oficinas de control interno disciplinario que actualmente no son autónomas y no tienen infraestructura. El gran reto es ahondar en la formación en el ámbito disciplinario y la función pública, labor que seguramente desarrollará el IEMP. Lo ideal, de acuerdo con el viceprocurador, es un Estado con menos conflictos que garantice los derechos de la ciudadanía. **i**

Referencias bibliográficas

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2011). Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Sentencia del 1 de julio de 2011. Resumen oficial emitido por la Corte IDH. Recuperado de (2018, 12 de febrero) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_227_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2016a). Caso Flor Freire vs. Ecuador. Sentencia del 31 de agosto de 2016. Resumen oficial emitido por la Corte IDH. Recuperado de (2018, 5 de febrero) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_315_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2016b). Caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala. Sentencia del 3 de mayo de 2016. Resumen oficial emitido por la Corte IDH. Recuperado de (2018, 5 de febrero) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_311_esp.pdf
- *webershandwick.es* (2018). Conclusiones #21D. Elecciones en Cataluña (22 de diciembre de 2017). Recuperado de (2018, 21 de febrero) <http://webershandwick.es/>



Análisis

Avances, retos y desafíos del sistema de salud en Colombia

Cortesía de Yolima Méndez Camacho



YOLIMA MÉNDEZ CAMACHO¹
PRESIDENTE DE LA FUNDACIÓN
COLOMBIANA DE LEUCEMIA Y LINFOMA
Y DEL OBSERVATORIO INTERINSTITUCIONAL
DE CÁNCER INFANTIL (OICI)
MIEMBRO COMITÉ DIRECTIVO LATAM CCI

Todos los días y en diferentes escenarios se discute acerca de los avances y desafíos del sistema de salud colombiano. Algunos actores consideran que se han logrado grandes cambios que favorecen la cobertura y el acceso de la población; los detractores, en cambio, castigan el sistema actual pidiendo una reforma estructural, que permita volver al modelo anterior a la Ley 100 de 1993 o, incluso, a uno completamente nuevo.

Si bien el sistema aún no logra satisfacer las expectativas del cien por ciento de los colombianos, es innegable que se han logrado avances significativos que vale la pena resaltar. Estos avances triste-

mente, y la mayoría de las veces, son más valorados en el exterior que en el país.

Para empezar es importante resaltar que hoy, según datos del Ministerio de Salud y Protección Social, el aseguramiento abarca al 94,46 % del total de la población del país, lo que significa sin duda un gran avance, si se tiene en cuenta que años atrás este no superaba el 23 %. El aumento en la cobertura no significa, desde luego, un 94,46 % de acceso. A menudo se conocen quejas de los usuarios que no logran acceder con oportunidad y calidad a los servicios que requieren, en parte porque la capacidad de respuesta del sistema de salud pareciera quedarse corta frente a la alta demanda.

Sobre este punto, es clave mencionar que la carga de las enfermedades crónicas creció un 8 % entre el 2005 y el 2010, según el Ministerio de Salud; y las enfermedades no transmisibles como el cáncer crecieron del 76 % en el año 2005 a un 83 % en el 2010. Este crecimiento supone, a la vez, un aumento significativo del gasto en salud.

Es así como, por un lado, se logra avanzar con un sistema que responda en mayor medida a las expectativas de los usuarios, pero por otro, la epidemiología también presenta variaciones que no se deben subestimar a la hora de planear y evaluar los alcances y resultados del sistema de salud.

Otro gran logro tiene que ver con la expedición de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, que elevó la salud de los colombianos a derecho fundamental, aumentando a su vez las expectativas de los usuarios frente a un sistema que, a pesar de los grandes esfuerzos, aún no logra garantizar el goce efectivo de este derecho para todos los ciudadanos.

Algunos críticos del sistema cuestionan el verdadero alcance de un derecho

como este en Colombia, cuando garantizar su pleno cumplimiento supone, entre otras cosas, un sistema de salud sostenible a nivel financiero, y es allí donde se entiende que las leyes por sí solas no cambian realidades, ni resuelven todos los problemas que dieron lugar a su origen. Leyes como la 1751 abren el camino a un sinnúmero de nuevos desafíos que se deben superar, en aras de cumplir con el mandato normativo.

I. Las finanzas del sector salud

El tema financiero, entonces, frío y al parecer tan poco armónico con un tema tan sensible como la salud, se convierte en uno de los aspectos cruciales a debatir en cualquier espacio de discusión en torno al sistema de salud. En este orden de ideas, reflexiones de cómo lograr garantizar el goce efectivo del derecho a la salud para todos, con recursos finitos, se convierten en un verdadero reto para cualquier país, rico o pobre, ya que los recursos son limitados en cualquiera de los dos escenarios.

Colombia se ha caracterizado por ser un país garantista que, con un producto interno bruto (PIB) austero, ofrece un amplio plan de beneficios para los ciudadanos y con un gasto de bolsillo realmente muy bajo, lo que significa a su vez una gran bondad del sistema de salud colombiano, esto es, la protección financiera para el usuario. Lo que el paciente no consigue directamente por el plan de beneficios, puede obtenerlo por la vía judicial mediante una acción de tutela, invocando su derecho fundamental a la salud y con un bajo o ningún aporte de su bolsillo.

De esta manera es insoslayable que, en comparación con otros sistemas de salud de países de la región y del mun-

¹ Psicóloga. Fundadora y actual presidente de la fundación y del OICI. Miembro del Comité LATAM CCI-Confederación Mundial de Cáncer Infantil, y del Comité Directivo del Observatorio Interinstitucional de Cáncer en el Adulto (OICA). Miembro de otras redes a nivel nacional e internacional, y con reconocida trayectoria en espacios de participación ciudadana en salud, en proyectos de incidencia política (*advocacy*) y fortalecimiento institucional.



► «(...) la carga de las enfermedades crónicas creció un 8 % entre el 2005 y el 2010, según el Ministerio de Salud; y las enfermedades no trasmisibles como el cáncer crecieron del 76 % en el año 2005 a un 83 % en el 2010. Este crecimiento supone, a la vez, un aumento significativo del gasto en salud».

do, el sistema de Colombia sea tomado como referencia casi obligatoria por ofrecer una amplia gama de beneficios, incluidas terapias innovadoras para enfermedades de alto costo como el cáncer, manteniendo la protección financiera para los usuarios.

II. La atención según el régimen de afiliación

Otro avance, no menos importante, tiene que ver con la unificación del plan de beneficios para los regímenes de afiliación, contributivo y subsidiado, medida que le apunta fuertemente al logro de la equidad en la atención para la población, más allá de la capacidad de pago de los ciudadanos. La inequidad entre regímenes, sin embargo, sigue siendo una gran preocupación para el país, en parte porque la mayoría de quejas que se hacen visibles pertenecen a usuarios del régimen subsidiado, y esto, a su vez, es ratificado con la mala imagen que tienen algunas de las empresas prestadoras de salud (EPS) responsables del aseguramiento de la población más vulnerable.

Al respecto, la Fundación Colombiana de Leucemia y Linfoma (Funcolombiana) llevó a cabo en 2017 una investigación no experimental transversal, de tipo descriptivo, en la que se procesó información de 127 pacientes con mieloma múltiple, encontrando que el 55 % del régimen subsidiado reportó haber tenido al menos una barrera de acceso durante el tratamiento, versus el 49 % del contributivo.

En otro estudio del mismo corte realizado en 2017 también por Funcolombiana, en la que se procesó información de 48 pacientes con leucemia linfocítica crónica (LLC) en Colombia que recibían tratamiento en nueve ciudades del país, se analizó la oportunidad y calidad de la atención según el régimen de afiliación, junto a información socioemocional del diagnóstico, datos suministrados por pacientes y sus cuidadores.

Entre las conclusiones del estudio, frente a la identificación de barreras de acceso, se resalta la inequidad en la atención en salud según el régimen de afiliación, por cuanto la gran mayoría de dificultades expuestas se presentaron en los pacientes del régimen subsidiado, tanto

es así que en el acceso a citas de hematología el 71 % de los pacientes del régimen contributivo manifestaron obtenerla en menos de un mes, versus el 55 % del régimen subsidiado.

Acerca del cambio de institución prestadora de salud (IPS) por decisión del asegurador, una mayor proporción de pacientes del régimen subsidiado (45 %) reportaron esta dificultad versus el régimen contributivo (30 %).

Sobre las acciones legales interpuestas por los pacientes con LLC para acceder al tratamiento, el 42 % del total de vinculados al estudio refirieron haber recurrido a alguna o varias acciones legales para reclamar sus derechos en salud. En este aspecto también se evidenciaron diferencias entre regímenes, puesto que el 50 % de los pacientes del régimen subsidiado tuvieron que acudir a una acción legal versus el 33 % del contributivo, lo que ratifica mayores dificultades en el régimen subsidiado que motivaron a los pacientes a recurrir a la reclamación y exigencia de sus derechos en salud, por la vía legal.

Tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo se presentan barreras para acceder a los medicamentos que se encuentran por fuera del plan de beneficios. La mayoría de pacientes del contributivo (55 %) no tuvieron oportunidad de acceder al medicamento, porque lo recibieron después de tres semanas, cuando la resolución indica que la entrega para tecnologías ambulatorias se debe dar en cinco días hábiles. En lo que respecta al régimen subsidiado, el 75 % de los casos no recibió el medicamento con oportunidad.

Un estudio de corte transversal descriptivo, publicado como trabajo de grado por la doctora Clara Maestre en la Universidad del Bosque, titulado «Determinantes asociados a la accesibilidad y oportunidad en la atención en salud en menores de 18 años con cáncer, en Colombia, 2016», recogió una muestra de 768 casos con cáncer diferentes a la leucemia aguda y arrojó datos interesantes sobre lo que está ocurriendo con menores diagnosticados con esta enfermedad.

En lo que respecta a la accesibilidad, «Las barreras más frecuentes a las que

deben enfrentarse los niños con cáncer y sus familias según este estudio, son la asignación de citas en un 37,75 % de los casos; la dificultad para obtener medicamentos con un 18,54 %; y dificultades en el traslado y para obtener otros servicios de apoyo social con un 14,24 %».

De acuerdo con la investigadora, «(...) estos resultados presentan un mayor nivel de inoportunidad y desigualdad cuando se trata de niños del área rural y no afiliados al régimen contributivo». Además, se encontró una alta asociación estadística entre la inoportunidad en la presunción diagnóstica y el cobro de cuotas moderadoras, así como entre la dificultad para acceder a citas con especialista y la confirmación diagnóstica.

Estos datos son solo una muestra de lo que está ocurriendo con los pacientes y la desventaja que se vislumbra cuando se pertenece al régimen subsidiado. La equidad en la atención debe ser, pues, uno de los grandes desafíos a enfrentar de manera prioritaria, si se pretende aumentar progresivamente el goce efectivo del derecho a la salud para todos los ciudadanos.

III. La atención oportuna

No menos importante es la oportunidad en la atención, que cobra especial relevancia si se trata de una enfermedad catastrófica como el cáncer, que registra cerca de 71000 nuevos casos en el país, cada año. De esta manera, no solo es suficiente que el paciente acceda a la confirmación de su diagnóstico y a un tratamiento, sino que en muchos casos es determinante que esto se haga en el menor tiempo posible.

Vale la pena precisar, que no todos los casos de diagnóstico tardío corresponden a obstáculos impuestos por el sistema de salud, en muchas ocasiones se deben a otra gran barrera, a saber: el desconocimiento de la población. Ante síntomas a veces inespecíficos como los de algunos tipos de cáncer, no se tiene la sospecha y, por tanto, la sensación de urgencia en la consulta; en ocasiones cuando los pacientes acuden al médico ya es tarde.

Otras situaciones desafortunadas sí tienen que ver con la falta de oportunidad en la asignación de citas, con evaluaciones equivocadas por parte del médico, principalmente del primer nivel de atención, y con demoras injustificadas en la realización de pruebas diagnósticas, entre otras dilaciones, que ocasionan grandes deficiencias en la oportunidad.

Al respecto, el estudio de la doctora Clara Maestre en la Universidad del Bosque concluye: «(...) existe algún grado de incumplimiento en la oportunidad para obtener el diagnóstico e inicio de tratamiento en el 83,26 % de los menores con cáncer». Es así como el 72 % de una muestra de 514 casos reportó una oportunidad baja (mayor a 15 días) para recibir la confirmación del diagnóstico. Solo el 21 % de los niños tuvo una oportunidad alta (máximo ocho días) en la confirmación del diagnóstico.

En lo que respecta al inicio del tratamiento, el 66 % de los niños lo inició con una oportunidad alta, es decir, en un tiempo menor a dos días, posterior a la confirmación diagnóstica; el 13 % reportó una oportunidad media (tres a cuatro días), y el 21 % una oportunidad baja, es decir, inició el tratamiento en un tiempo mayor a cinco días.

El país debe hacer un gran esfuerzo por mejorar los niveles de información y formación de la población y los médicos, respectivamente, y consolidar el reconocimiento a las buenas prácticas de las IPS y de las EPS para el fortalecimiento de la gestión del riesgo y la obtención de mejores resultados en salud, mediante un ajuste de riesgo de la prima básica en relación con los casos de alto costo, a cargo de cada asegurador. Esta última función ha sido encomendada en el país a la Cuenta de Alto Costo.

El estímulo a las EPS por sus resultados, también debería ser competencia de la sociedad civil, como fiscalizador natural del cumplimiento y desaciertos. En este sentido, el Observatorio Interinstitucional de Cáncer Infantil (OICI), como instancia plural de la sociedad civil organizada, desde el 2017 se propuso exaltar la labor de algunas de las EPS

por su buen trabajo frente a la atención de la niñez con cáncer, y también, hacer un llamado urgente a aquellas que presentan un mayor riesgo de atención para los niños con cáncer, por no cumplir con la calidad, oportunidad y dignidad requeridas en la atención.

Este tipo de sanciones financieras y morales son de suma importancia, por cuanto se espera que contribuyan con la necesaria depuración de las EPS del país, para reducir los focos de ineficiencia a los que se ha referido el exministro de Salud, Alejandro Gaviria Uribe.

Con este panorama, lleno de grandes retos y desafíos por superar, no sobra hacer un llamado con vehemencia a todos los actores intervinientes en el sistema de salud, un llamado a la adopción de medidas urgentes que blinden los recursos del sistema y lo protejan de cualquier acto de corrupción. Un llamado también a la corresponsabilidad de la población con un sistema que, si bien es imperfecto, ha logrado sustanciales avances para garantizar de manera progresiva el derecho a la salud para todos los colombianos. **i**



Cortesía de Fundación Colombiana de Leucemia y Linfoma

► «Tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo se presentan barreras para acceder a los medicamentos que se encuentran por fuera del plan de beneficios. La mayoría de pacientes del contributivo (55 %) no tuvieron oportunidad de acceder al medicamento, porque lo recibieron después de tres semanas, cuando la resolución indica que la entrega para tecnologías ambulatorias se debe dar en cinco días hábiles. En lo que respecta al régimen subsidiado, el 75 % de los casos no recibió el medicamento con oportunidad»

Desarrollo jurisprudencial de la inasistencia alimentaria en Colombia¹

Contestía de Iris Pascuala Hurtado Palacios



IRIS PASCUALA HURTADO PALACIOS²
SUSTANCIADORA DE LA PROCURADURÍA 41
JUDICIAL ADMINISTRATIVA
PROCURADURÍA REGIONAL DEL CHOCÓ

La inasistencia alimentaria es una obligación legal impuesta a una persona que se abstiene (*motu proprio*) de suministrar alimentos a otra, incumpliendo un mandato. Se trata de una conducta omisiva, un «no hacer» respecto de una imposición establecida, a favor de quienes están en una situación de dependencia o necesidad, dado sus atributos personalísimos.

Dentro de la lógica de protección a los derechos humanos, la problemática de la inasistencia alimentaria tiene que ver con garantizar la subsistencia, en especial la de los niños y niñas, sujetos de protección especial debido a su estado de vulnerabilidad, tal y como ha sido establecido en el marco del derecho internacional,³ a partir de la Declaración

Universal de los Derechos Humanos (1948), que en el artículo 25⁴ le otorga relevancia al derecho de la alimentación, la vivienda y el vestido a favor de la familia y de cada uno de sus integrantes.

Igualmente, en la Declaración de los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se hace énfasis en el respeto a los derechos fundamentales, la dignidad humana y la necesidad de protección que tienen los niños y niñas por su inmadurez física y mental.⁵ En la Declaración, se plantean como derechos del niño o niña recibir alimentos,⁶ la recreación y la protección contra el abandono.⁷

La Declaración también les impone a los Estados parte la obligación de que las personas, en las que recae el deber de suministrar alimentos al niño o niña, hagan los pagos de las cuotas alimentarias derivadas de su responsabilidad con el menor, en los términos de ley. Por otro lado, la Convención sobre los Derechos del Niño (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 1989), ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, reconoce el derecho del niño o niña a llevar un nivel de vida que le permita una subsistencia digna.⁸

Por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, hace hincapié en reconocer el derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado que le permita subsistir dignamente. A saber:

Artículo 11

1. Los Estados partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de dicho derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional, fundada en el libre consentimiento (ONU, 1966).

De igual forma, se estipula en los artículos 17 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos suscrita en San José, Costa Rica (Organización de los Estados Americanos-OEA, 1969) —que a su vez fue aprobada en Colombia mediante la Ley 16 de 1972—, la protección tanto a la familia, eje central de la sociedad, como a los niños y niñas, quienes tienen

buena fe, norma que se aplica también a las relaciones internacionales». (Corte Constitucional, Sentencia C-400, 1998).

4 «Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social». (Organización de las Naciones Unidas-ONU, 1948).

5 «Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidados especiales, incluyendo la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento». (ONU, 1959).

6 «Principio 4. El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y posnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados». (ONU, 1959).

7 «Principio 9. El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata». (ONU, 1959).

8 «Artículo 27

1. Los Estados partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

1 Extracto del trabajo de grado colectivo comparado, capítulo: «Desarrollo jurisprudencial de la inasistencia alimentaria México-Colombia». Documento presentado para obtener el título de magíster.

2 Abogada, candidata a magíster en derecho constitucional de la Universidad Externado de Colombia (tesis aprobada), con experiencia y conocimientos en temas como la inasistencia alimentaria, consultas previas y planes de desarrollo en el departamento del Chocó, y violencia de género aplicada a la sociedad quibdoseña.

3 «*Pacta sunt servanda* no solo significa que los tratados deben ser formalmente acatados, sino que deben ser cumplidos de buena fe, esto es, con la voluntad de hacerlos efectivos. Por ello la doctrina y la jurisprudencia internacional, consideran que el principio de buena fe es parte integrante de la norma *pacta sunt servanda*. Este principio de que Colombia debe cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales tiene evidente sustento constitucional, pues la carta señala que las actuaciones de las autoridades colombianas deben ceñirse a los postulados de la

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumben la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados». (Organización de las Naciones Unidas, 1989; Ley 12, 1991).



► «(...) La Declaración de los Derechos del Niño, aprobada el 20 de noviembre de 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se hace énfasis en el respeto a los derechos fundamentales, la dignidad humana y la necesidad de protección que tienen los niños y niñas por su inmadurez física y mental. En la Declaración, se plantean como derechos del niño o niña recibir alimentos, la recreación y la protección contra el abandono»

derecho a las medidas necesarias para su desarrollo y el de sus familias.⁹

Luego, la Ley 449 de 1998 aprobó la Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias (OEA, 1989), la cual establece el sistema de cooperación y competencia que debe existir entre las naciones protagonistas de una controversia alimentaria, cuando el acreedor de una obligación de esta índole tenga su lugar de residencia en un país parte y el

9 «Artículo 17. Protección a la familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que estas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.

3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

4. Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo. (...)

Artículo 19. Derechos del niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado». (Organización de los Estados Americanos-OEA, 1969; Ley 16, 1972).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o «Pacto de San José de Costa Rica», fue suscrita dentro del marco de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos realizada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. La Convención entró en vigor el 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2.

deudor en otro país parte. Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado manifestando lo siguiente:

La Convención tiene un propósito muy concreto en cuanto a que el conjunto de las normas que la conforman está dirigido a estructurar una serie de mecanismos extraterritoriales de cooperación procesal entre los Estados partes, con base en los cuales se busca obtener la efectiva ejecución de las obligaciones alimentarias en favor de los menores y demás beneficiarios en cualquiera de dichos Estados. (Corte Constitucional, Sentencia C-184, 1999).

I. Normativa y jurisprudencia en Colombia

Volviendo al caso *sub examine*, se hace necesario precisar que la inasistencia alimentaria se relaciona con otros ámbitos además del penal, pero en todos los casos busca compeler al sujeto obligado para que cese en su incumplimiento.

Así mismo, de una lectura reflexiva del artículo 411 del Código Civil¹⁰ se entiende que la obligación alimentaria recae, por igual, respecto de los ascendientes y descendientes, del cónyuge, compañero permanente (Corte Constitucional, Sentencia C-1033, 2002), hijos adoptivos¹¹ y, excepcionalmente, respecto a quien hizo una donación cuantiosa. Para ello se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. La necesidad del alimentario.
2. La capacidad del alimentante.¹²
3. Un vínculo jurídico existente.

Para la imposición de una cuota alimentaria en el ámbito civil, la autoridad a

10 «Titulares del derecho de alimentos». (Ley 84, 1873, art. 411).

11 «En conclusión, si la obligación de prestar los alimentos legales pesa por igual sobre todos los ascendientes y descendientes, sin limitación ni distinción entre ellos, como lo establece el artículo 411 del Código Civil, todos los ascendientes y descendientes que la incumplan sin justa causa incurrir en el delito de inasistencia alimentaria», y la norma que excluye de la acción penal a algunos de tales ascendientes o descendientes es contraria a la igualdad consagrada en la Constitución. (Corte Constitucional, Sentencia C-125, 1996).

12 El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales, a saber: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (Tribunal Superior, Distrito Judicial de Cúcuta, s. f.).

cargo, inicialmente, debe tener en cuenta el valor de los ingresos del deudor, respetando siempre el 50 %¹³ de ellos, conforme a la ley. Respecto del valor restante, procede a repartirlo por cabeza y proporcionalmente, de acuerdo con el número de beneficiarios; en otras palabras, todos los alimentarios deben recibir la misma cuota.¹⁴

En cambio, en el ámbito penal hay unos elementos estructurales que constituyen la inasistencia alimentaria, que son comunes a la regulación civil, estos son:

a) Sujeto pasivo. Persona sobre la cual recae el derecho a reclamar alimentos, en este caso los descendientes, ascendientes, hijos adoptivos, padres adoptantes y cónyuges. (Corte Constitucional, Sentencia C-237, 1997).

b) Sujeto activo. Es quien tiene la obligación de suministrar los alimentos, es quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia. (Corte Constitucional, Sentencia C-388, 2000).

c) La expresión «sin justa causa», es la que determina la configuración del

13 «Artículo 130. (...)

1. Cuando el obligado a suministrar alimentos fuere asalariado, el juez podrá ordenar al respectivo pagador o al patrono descontar y consignar a órdenes del juzgado, hasta el cincuenta por ciento (50%) de lo que legalmente compone el salario mensual del demandado, y hasta el mismo porcentaje de sus prestaciones sociales, luego de las deducciones de ley. El incumplimiento de la orden anterior, hace al empleador, o al pagador en su caso, responsable solidario de las cantidades no descontadas. Para estos efectos, previo incidente dentro del mismo proceso, en contra de aquel o de este se extenderá la orden de pago (...). (Ley 1098, 2006).

14 «2.2 Parámetros para la fijación de cuota alimentaria en favor del niño o adolescente.

El artículo 24 del Código de Infancia y Adolescencia al definir el concepto del derecho de alimentos, consagra distintos requisitos para fijar la cuota alimentaria, como son: el suministro al niño, niña o adolescente de todo lo indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación y desarrollo integral.

En la legislación colombiana no existe una fórmula exacta que determine la cuantía de la obligación alimentaria para el progenitor o progenitora, sin embargo, existen factores a tenerse en cuenta para ello, como son:

- Las obligaciones alimentarias del progenitor o progenitora con otras personas que por ley también le debe alimentos (ej. otros hijos, cónyuge, padres, etc.).
- El límite máximo del embargo del salario del alimentante asalariado es del 50% por parte de la autoridad judicial, de conformidad con el artículo 130 del Código de Infancia y Adolescencia.

- La capacidad económica del alimentante.
- Las necesidades fácticas, sociales y económicas del niño, niña o adolescente.
- Si el obligado a suministrar alimentos no labora o sus ingresos son irrisorios, el cálculo de la cuota alimentaria se determina sobre el salario mínimo legal vigente.
- La cuota alimentaria se reajustará periódicamente cada 1.º de enero siguiente, teniendo como base el índice de precios al consumidor, sin embargo, el juez o las partes pueden pactar otra fórmula de reajuste periódico». (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013).

delito,¹⁵ se necesita que el sujeto pasivo tenga la intención de no cumplir con la obligación¹⁶ y la materialice. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 2006).

En esto último radica lo sustantivo del asunto, pues la justa causa es el elemento determinante, ya que a partir de allí se exonera o responsabiliza a quien por razones ciertas y comprobables no ha cumplido la obligación. Para ello, se debe demostrar que el obligado incumplió su deber legal, al no suministrar alimentos sin justificación alguna, incurriendo con ello en una conducta bajo la modalidad dolosa.

Ahora, la Corte Constitucional, en Sentencia C-237 de 1997 manifestó, *grosso modo*, que cuando el actor no cuente con los recursos necesarios para proveer la cuota alimentaria, se tomará como un eximente de responsabilidad, por cuanto actúa no con la intención de sustraerse de la obligación, sino por fuerza mayor que le impide cumplirla, al no encontrarse laborando y no tener una manera de percibir ingresos, o por padecer una enfermedad que le impide desarrollar cualquier oficio.¹⁷

Al respecto, vale resaltar algunos elementos básicos del marco constitucional propios de la inasistencia alimentaria. En primer lugar, los niños y las niñas tienen derechos fundamentales, a saber: «(...) la vida, la integridad física, la salud, la seguridad social, (...) su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión» (Constitución Política,

Mónica Vega Solano - IEMEP



► La Constitución Política de Colombia «(...) indica que la familia, la sociedad y el Estado deben concurrir en la asistencia y protección de los niños y las niñas, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos y, por eso, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y/o la sanción de los infractores». En la imagen fragmento de la obra *De mi tierra colombiana* (Javier Sierra, escultor, 2003) ubicada en el Hospital de San José, Bogotá, D. C., mural conmemorativo de los 75 años del servicio de cirugía plástica.

15 «Con ello se quiere dar a entender que el delito se estructura con el incumplimiento en la prestación de alimentos, siempre y cuando se haga sin motivo, sin razón que lo justifique, esto es, el dejar de hacer lo que se debe tiene que ser infundado, inexcusable». (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, 2006).

16 «La conducta descrita por la norma acusada es de peligro, en cuanto no se requiere la causación efectiva de un daño al bien jurídico protegido; de ejecución continuada, dado que la violación a la norma persiste hasta que se dé cumplimiento a la obligación; exige un sujeto pasivo calificado, que es la persona civilmente obligada; un sujeto activo, que es el beneficiario y, concretamente, los ascendientes, descendientes, adoptante o adoptivo, y el cónyuge, y un elemento adicional, contenido en la expresión "sin justa causa", además, se trata de una conducta que solo puede ser sancionada a título de dolo; por tanto, requiere que el sujeto obligado conozca la existencia del deber y decida incumplirlo». (*Ibidem*).

17 «La carencia de recursos económicos no solo impide la exigibilidad civil de la obligación, sino —*a fortiori*— la deducción de la responsabilidad penal, dado que cuando el agente se sustrae al cumplimiento de su obligación, no por voluntad suya, sino por haber mediado una circunstancia constitutiva de fuerza mayor, como lo es la carencia de recursos económicos, la conducta no es punible por ausencia de culpabilidad». (Corte Constitucional, Sentencia C-237, 1997).

1991, art. 44), catálogo que se completa con el derecho que más interesa en este escrito, es decir, el derecho a una «alimentación equilibrada» (*ibidem*). Dichos derechos gozan de una protección especial y prevalecen, por mandato constitucional, sobre los derechos de los demás.

Así mismo, el artículo constitucional indica que la familia, la sociedad y el Estado deben concurrir en la asistencia y protección de los niños y las niñas, para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos y, por eso, cualquier persona puede exigir de la

autoridad competente el cumplimiento y/o la sanción de los infractores.

Así las cosas, se podría afirmar que se estarían vulnerando los derechos fundamentales de los menores de edad si, por un lado, se exonera a una de las partes de suministrar cuota alimentaria por fuerza mayor, y por el otro, si la que está solicitando los alimentos tampoco tiene cómo suministrarlos. En este contexto, los menores quedarían desprotegidos, sin tener acceso a unos mínimos. Tal situación conlleva u obliga a cuestionarnos de qué manera se podrían satis-

facen las necesidades de los alimentarios o si, por el contrario, el Estado debería apoyar económica y socialmente con programas y proyectos para la niñez, y dirigidos a las familias para suplir, de alguna manera, la carencia de recursos o la imposibilidad de una de las partes de suministrar alimentos.

Actualmente sigue vigente el aforismo jurídico que enseña que «nadie está obligado a lo imposible», y si, verbigracia, uno de los progenitores no tiene económicamente cómo satisfacer las necesidades de los hijos, en ese caso es pertinente que la ley lo exonere. Sin embargo, esta situación afecta no solo a los niños y las niñas, y a la familia, sino a la misma sociedad. Así pues, el padre o la madre termina asumiendo la responsabilidad absoluta de darle a los hijos los alimentos congruos y necesarios para la subsistencia, y en el evento en que este tampoco tenga los recursos, no tendría manera alguna de excusarse de cumplir con dicha obligación alimentaria.

En ese orden de ideas, si bien es cierto que al Estado le corresponde velar por el bienestar general y, por *ende*, propender para que todos los ciudadanos puedan satisfacer sus necesidades, no es menos cierto que, en virtud del principio de solidaridad,¹⁸ tanto al Estado como a la familia y, por consiguiente, a cada individuo, le corresponde llevar a cabo las acciones necesarias y legales para lograr los medios que permitan la subsistencia propia y la de los suyos.

¹⁸ Al respecto, la Corte Constitucional manifestó lo siguiente:

«**Principio de solidaridad**-Deber en cabeza del Estado y de los habitantes del país

En esta dimensión el principio de la solidaridad se despliega como un deber que pesa en cabeza del Estado y de todos los habitantes del país. Yendo en el primer caso de lo público hacia lo privado, a tiempo que en el segundo del núcleo familiar hacia el ámbito social, en una suerte de concatenaciones dialécticas que deben tener siempre a la persona como razón y fin último. El deber de solidaridad en cabeza del Estado social de derecho es inherente a su existencia y cualificación en la esfera de cumplimiento de sus fines esenciales, al paso que en cabeza de los particulares el deber de solidaridad es exigible en los términos de ley.

Solidaridad-Valor constitucional/**Solidaridad**-Dimensiones como fundamento de la organización política

Ha sostenido esta corporación que la solidaridad es un valor constitucional que en cuanto fundamento de la organización política presenta una triple dimensión, a saber: (i) como una pauta de comportamiento conforme a la cual deben obrar las personas en determinadas ocasiones; (ii) como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales; (iii) como un límite a los derechos propios» (negrilla del texto). (Corte Constitucional, Sentencia C- 459, 2004).

No se trata entonces de que el Estado se comporte de manera paternalista, sino que al menos se le dé a cada individuo la opción de acceder a todos los bienes necesarios para subsistir. Lo anterior obedece al principio de solidaridad, que primeramente recae en los miembros de la familia —«principio de solidaridad directo»—, y en segunda instancia a la obligación que le asiste al Estado de proporcionarles a los ciudadanos el acceso a los medios para subsistir, entendido como el «principio de solidaridad subsidiario».

Junto a estos, se encuentra el denominado principio de «no regresividad», que implica la obligación de luchar siempre por el bienestar de la ciudadanía, por que su capacidad adquisitiva vaya en aumento y por el respeto creciente a sus derechos humanos, partiendo de las obligaciones internacionales a las que se sometió el Estado a través de los tratados y convenios que ha suscrito. En pocas palabras, se trata del respeto a la dignidad de la persona como pilar del derecho internacional y del ordenamiento interno.

Como fundamento de lo anterior, la Corte Constitucional ha expuesto lo siguiente:

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que, por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependen las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones.

(...)

Cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley le obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. (Corte Constitucional, Sentencia C-237, 1997)

De acuerdo con lo anterior, el papel que desempeña el Estado es subsidiario, y como ya se había dicho, la obligación alimentaria recae en las personas que la ley estipula como deudores respecto de los alimentarios.

Aunado a lo anterior, es menester resaltar que es el ciudadano quien decide conformar o no una familia y el número de hijos a su cargo (procreados o adoptados), por tanto, se trata del reflejo de la autonomía de la voluntad de la persona¹⁹ y el respeto a sus derechos fundamentales, esto es, dignidad humana, igualdad, intimidad personal, libre desarrollo de la personalidad, libertad, tener una familia,²⁰ entre otros.

Cabe precisar entonces, que cuando un individuo no tiene cómo satisfacer sus necesidades y no cuenta con las herramientas para vivir dignamente, es decir, no tiene acceso al servicio de salud, a una vivienda digna, a un trabajo, entre otras, podría afirmarse que el Estado no ha cumplido con la obligación de proporcionarle al ciudadano los medios para subsistir.

Finalmente, se colige que a cada familia le asiste la obligación de protección y asistencia de todos sus miembros, y más cuando se trata de infantes, mayores de edad que no puedan subsistir por sus propios medios, o como lo dice el Código Penal: «(...) ascendientes, descendientes, adoptante, adoptivo, cónyuge, compañero o compañera permanente». (Ley 599, 2000, art. 233). **i**

¹⁹ «La autodeterminación reproductiva reconoce, respeta y garantiza la facultad de las personas de decidir libremente sobre la posibilidad de procrear o no, cuándo y con qué frecuencia». (Corte Constitucional, Sentencia T-627, 2012).

²⁰ Ver «Derechos sexuales y reproductivos-Derecho a la autonomía reproductiva». (*Ibidem*). La autodeterminación reproductiva encuentra su consagración normativa en la Constitución de 1991, que prescribe: «La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos (...)» (art. 42); así mismo, en el artículo 16, numeral 1, ordinal e), de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por su sigla en inglés), se reconoce el derecho de la mujer y del hombre a decidir libremente «(...) el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos (...)». (Organización de las Naciones Unidas, 1979; Corte Constitucional, Sentencia T-732, 2009)

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Artículos 42, 44 [título II]. Constitución Política de Colombia. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 1968). Ley 74 de 1968. DO: 32682. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=64061>
- Congreso de la República de Colombia. (30 de diciembre de 1972). Ley 16 de 1972. DO: 33780. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=37204>
- Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1991). Ley 12 de 1991. DO: 39640. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579>
- Congreso de la República de Colombia. (4 de agosto de 1998). Ley 449 de 1998. DO: 43360. Recuperado de (2018, 3 de julio) https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Obligaciones_Alimentarias_Colombia.pdf
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Artículo 233 [libro segundo, parte especial, título VI]. Código Penal [Ley 599 de 2000]. DO: 44097. Recuperado de (2018, 4 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>
- Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). Artículo 130 [título II]. Código de la Infancia y la Adolescencia [Ley 1098 de 2006]. DO: 46446. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>
- Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (26 de mayo de 1873). Artículo 411 [título XXI]. Código Civil [Ley 84 de 1873]. DO: 2867. Recuperado de (2018, 3 de julio) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/base-doc/codigo_civil.html#1
- Corte Constitucional (27 de marzo de 1996). Sentencia C-125. M. P. Jorge Arango Mejía. Recuperado de (2018, 19 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-125-96.htm>
- Corte constitucional. (20 de mayo de 1997). Sentencia C-237. M. P. Carlos Gaviria Díaz. Recuperado de (2018, 19 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-237-97.htm>
- Corte Constitucional. (10 de agosto de 1998). Sentencia C-400. M. P. Alejandro Martínez Caballero. Recuperado de (2018, 18 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-400-98.htm>
- Corte Constitucional. (24 de marzo de 1999). Sentencia C-184. M. P. Antonio Barrera Carbonell. Recuperado de (2018, 19 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-184-99.htm>
- Corte constitucional. (5 de abril de 2000). Sentencia C-388. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Recuperado de (2018, 19 de junio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2000/C-388-00.htm>
- Corte Constitucional. (27 de noviembre de 2002). Sentencia C-1033. M. P. Jaime Córdoba Triviño. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-1033-02.htm>
- Corte Constitucional. (11 de mayo de 2004). Sentencia C-459. M. P. Jaime Araújo Rentería. Recuperado de (2018, 4 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-459-04.htm>
- Corte Constitucional. (15 de octubre de 2009). Sentencia T-732. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de (2018, 4 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/t-732-09.htm>
- Corte Constitucional. (3 de febrero de 2010). Sentencia C-055. M. P. Juan Carlos Henao Pérez. Recuperado de (2018, 19 de enero) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-055-10.htm>
- Corte Constitucional. (10 de agosto de 2012). Sentencia T-627. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto. Recuperado de (2018, 4 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-627-12.htm>
- Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. (19 de enero de 2006). Proceso 21023. M. P. Álvaro Orlando Pérez Pinzón. Recuperado de (2018, 19 de junio) [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/csj_scp_21023\(19-01-06\)_2006.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/csj_scp_21023(19-01-06)_2006.htm)
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF. (13 de agosto de 2013). Concepto 107. Recuperado de (2018, 19 de junio) http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000107_2013.htm
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (10 de diciembre de 1948). Declaración Uni-
- versal de los Derechos Humanos. Asamblea General. Resolución 217 A (III). Artículo 25, numerales 1-2. Recuperado de (2018, 3 de julio) <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (20 de noviembre de 1959). Declaración de los Derechos del Niño. Asamblea General. Documento A/4354. Numeral 3.º del Preámbulo y principios 4 y 9. Recuperado de (2018, 18 de junio) <https://www.oas.org/dil/esp/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o%20Rep%C3%Blica%20Dominicana.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (16 de diciembre de 1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asamblea General. Resolución 2200 A (XXI). Artículo 11, numeral 1. Recuperado de (2018, 19 de junio) <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (18 de diciembre de 1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés). Asamblea General. Resolución 34/180. Artículo 16, numeral 1, ordinal e). Recuperado de (2018, 4 de julio) http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/conv_eliminaacion_discriminacion_mujer.html
- Organización de las Naciones Unidas-ONU. (20 de noviembre de 1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General. Resolución 44/25. Artículo 27, numerales 1 al 4. Recuperado de (2018, 19 de junio) <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- Organización de los Estados Americanos-OEA. (22 de noviembre de 1969). Artículos 17, 19 [parte I, capítulo II]. Convención Americana de Derechos Humanos. Recuperado de (2018, 3 de julio) https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización de los Estados Americanos-OEA. (15 de julio de 1989). Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Recuperado de (2018, 4 de julio) https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Interamericana_sobre_Obligaciones_Alimentarias_Colombia.pdf
- Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. (s. f.). Radicado 54 001 60 01131 2009 04856 01. M. P. Édgar Manuel Caicedo Barrera.

Responsabilidad disciplinaria de los comités de conciliación, en relación con la acción de repetición



ARTURO RONDEROS SALGADO¹
 ASESOR Y COORDINADOR ACADÉMICO
 DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

En el presente artículo, se resuelve el siguiente interrogante: ¿cómo podrían tipificarse las conductas disciplinarias de miembros de los comités de conciliación, derivadas de la inaplicación o defectuosa aplicación de la Ley 678 de 2001² y su reglamentación?

Ahora bien, el artículo 90 superior (Constitución Política, 1991), que sirvió de fundamento a la ley citada, exhorta al servidor público a tomar conciencia de la importancia de cumplir la misión encomendada y el deber de actuar en forma diligente en la concreción de sus tareas, a fin de garantizar la moralidad y el buen ejercicio de las funciones públicas, orientadas a la defensa del Estado.

I. Tipos de responsabilidad del servidor público

El servidor público con una misma conducta puede activar diferentes tipos de responsabilidad, a saber, la política, que tiene relación con los juicios políticos por

delitos cometidos en ejercicio de sus funciones o a indignidad por mala conducta, como los juicios que se podrían adelantar contra el presidente de la república ante el Senado, previa acusación por parte de la Cámara de Representantes.

La pérdida de investidura, que busca preservar la imagen de la corporación y dignidad del cargo para los de elección popular (congresistas, alcaldes, gobernadores, diputados, concejales o ediles), y que se tramita ante la jurisdicción contenciosa administrativa por violar el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.

La penal, que busca proteger a la sociedad, con base en los Códigos Penal (Ley 599, 2000) y de Procedimiento Penal (Ley 906, 2004), y la adelantan autoridades judiciales.

La disciplinaria, que busca proteger la función pública, y sus destinatarios son los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas, y que se aplica por infracciones a los deberes funcionales. Esta, puede ser adelantada por la respectiva entidad pública en donde labora el servidor, o por la Procuraduría General de la Nación o personerías municipales y distritales que ejercen el poder prevalente, salvo los funcionarios judiciales que son disciplinados por el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales.

La patrimonial, que busca que el Estado recupere lo pagado como consecuencia de condena o conciliación o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, por la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes, por medio del llamamiento en garantía con fines de repetición que se tramita ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Finalmente, la responsabilidad fiscal, para proteger los recursos públicos por medio de los procesos que se adelantan en la Contraloría General de la República.

En todos estos procesos se debe garantizar el derecho fundamental al debido proceso, es decir, la preexistencia de la norma sancionatoria o reparatoria, la competencia del juez, tribunal o autoridad administrativa, la observancia de las formas propias del juicio, la permisividad y favorabilidad de la ley cuando a ello hubiere lugar y la presunción de inocencia.

Así mismo, se deben garantizar los derechos a la defensa, a un proceso público y sin dilaciones, a presentar pruebas y controvertir las que sean aducidas en contra, a impugnar la sentencia a través de los recursos ordinarios y extraordinarios, a la anulación de las pruebas obtenidas con violación de las normas legales o constitucionales, a no declarar de acuerdo con las restricciones constitucionales, y a la aplicación del principio *non bis in idem*.

Los procesos se identifican por los sujetos —servidores públicos o particulares— cuyas conductas son materia de investigación; por otro lado, se diferencian por el objeto que persiguen, las causas, los procedimientos, los órganos y funcionarios competentes para adelantar las investigaciones, y, además, por los tipos de sanciones.

II. Antecedentes legales de la responsabilidad patrimonial

Antes de analizar los aspectos disciplinarios de la Ley 678 de 2001, es conveniente hacer un recuento de la regulación del país sobre la materia.

A. Ley 200 de 1995

El numeral 26 del artículo 40 de esta ley, anterior Código Disciplinario Único (CDU), establecía como uno de los deberes predicables a los servidores, que ejercían como representantes legales de las entidades públicas, solicitar ante la autoridad competente el llamamiento en garantía del funcionario que actuó

¹ Abogado, especializado en derecho administrativo y disciplinario.

² «Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición». (Ley 678, 2001).

en forma dolosa o culposa, y que por tal conducta condenó al Estado a la reparación patrimonial. El incumplimiento de este deber traía como consecuencia la sanción de destitución.

Sin embargo, es importante aclarar que solo se podía imponer esta clase de sanción durante la vigencia de la Ley 200 de 1995, cuando el servidor público respectivo incurriera en algunas de las conductas que dieran lugar a las faltas gravísimas previstas en el artículo 25. El incumplimiento del deber citado no estaba dentro del marco de esta clase de faltas, debiendo, entonces, imponer otra sanción de acuerdo a los criterios de calificación de la falta grave o leve según lo dispuesto en el artículo 27 de la misma ley.

B. Ley 678 de 2001

Esta normativa regulaba en el artículo 17 las sanciones de desvinculación del servicio, la caducidad contractual e inhabilidad por el término de cinco años, al servidor, exfuncionario o al particular que desempeñara funciones públicas y, además, la de ser condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantías. La inhabilidad permanece-

ría a menos que se realizara el pago de lo previsto en la sentencia, sin perjuicio de las consecuencias derivadas por otro tipo de acciones, y la Procuraduría General de la Nación se encargaría del control y registro de la inhabilidad (art. 18).

Estas disposiciones fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, al considerar que no superaron los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por la limitación de ciertos derechos fundamentales frente al beneficio que se buscaba, existiendo medios alternativos como las inhabilidades sobrevinientes. Para la Corte, el daño que se producía al patrimonio jurídico de los ciudadanos era superior al beneficio constitucional que la norma estaba en capacidad de lograr, y además se vulneraba el principio de igualdad en relación con la permanencia en el tiempo de la inhabilidad, por cuanto generaba trato discriminatorio por razones económicas. (Sentencia C-233, 2002).

Los artículos 17 y 18, con base en el anterior pronunciamiento, fueron declarados inexecutable por no haber pasado el *test* de razonabilidad y proporcionalidad realizado por esa alta corporación, y en consecuencia, tales disposiciones no son aplicables y desaparecen de la legislación.

Pero lo anterior no significó que las conductas realizadas por los servidores públicos, exservidores o los particulares que ejercían funciones públicas —que hubieren sido condenados en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía— quedaran impunes, por cuanto si bien el régimen disciplinario exclusivo aplicable a la acción de repetición desapareció del mundo jurídico, lo anterior no impidió que a estos destinatarios se les aplicara el CDU contenido en la Ley 200 de 1995.

Por otro lado, aunque el artículo 20 señaló como destinatarios a los particulares que ejercían funciones públicas, no se les pudo aplicar dicha normativa, por cuanto la Corte Constitucional afirmó que no se les podía aplicar en bloque la Ley 200 de 1995, y que el legislador debía expedir dicho régimen (Sentencias C-280 y C-286, 1996). Durante la vigencia de este CDU, solamente los notarios y el cuerpo de bomberos tuvieron régimen disciplinario propio.

La Ley 200 de 1995 fue derogada por la Ley 734 de 2002, que regula un régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos y otro para los particulares que ejercen funciones públicas (arts. 53 y ss.).

C. Ley 734 de 2002

El artículo 48 del CDU, que enumera las conductas que son calificadas como gravísimas, en el numeral 24 establece como falta «no incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes (...) [para] atender debidamente el pago de las sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales [y] conciliaciones (...)»; valores que se deben calcular para situar los recursos.

En este sentido, las entidades deberán estar en contacto permanente con los apoderados para establecer los pasivos contingentes por procesos judiciales, con el propósito de solicitar a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluir las partidas para atender los fallos o los mecanismos alternativos de solución de conflictos. Esta falta podría imputarse al ordenador del gasto o a quien haga sus veces, y a los jefes de las divisiones administrativas y financieras.

El numeral 57 (art. 48) también califica como falta gravísima, el no enviar a la Procuraduría General de la Nación la información de sentencias de condenas proferidas en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía. Las entidades tienen la obligación de informar para alimentar la base datos que maneja la División de Registro, Control y Correspondencia de la Procuraduría, encargada de expedir el Certificado de Antecedentes Disciplinarios, en cumplimiento del artículo 122 constitucional (1991), que consagra la inhabilidad para ejercer cargos públicos y/o contratar con el Estado, a quienes hayan sido condenados por responsabilidad patrimonial. Esta inhabilidad cesa si la persona condenada paga.

Por otro lado, la falta gravísima es imputable al representante legal de la entidad, de acuerdo con el numeral 36 (art. 48), al no instaurar en forma oportuna la demanda de acción de repetición cuando el



► «Los procesos de responsabilidad disciplinaria pueden ser adelantados (...) por la respectiva entidad pública en donde labora el servidor, o por la Procuraduría General de la Nación o personerías municipales y distritales que ejercen el poder prevalente, salvo los funcionarios judiciales que son disciplinados por el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales».

comité de conciliación ha tomado la decisión, en el evento de proceder. Este numeral tiene ingredientes normativos como las expresiones «en forma oportuna» y «en el evento de proceder», que obligan a recurrir a la regulación prevista en la Ley 678 de 2001 y al Decreto Reglamentario 1716 de 2009, que modificó los Decretos Reglamentarios 1214 de 2000 y 2097 de 2002.

La expresión «en forma oportuna» remite a otra normativa; en efecto, el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1214 de 2000, que reglamentó el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, consagró un plazo de tres meses, contados a partir del pago total de la condena o conciliación, para decidir si se iniciaba o no el proceso de repetición, y los apoderados tenían tres meses para interponer la acción, una vez decidida. Luego, el artículo 8.º de la Ley 678 de 2001 consagró un plazo de seis meses contados a partir del pago total de la condena o conciliación.

Por otra parte, el artículo 26 del Decreto Reglamentario 1716 de 2009 derogó el artículo 12 del Decreto Reglamentario 1214 de 2000, estableciendo un término de seis meses para que el comité de conciliación tome la decisión de instaurar o no la acción de repetición, y en el evento de tomarse la decisión, presentar la demanda dentro de los tres meses siguientes. En consecuencia, el interrogante es para establecer cuándo se instauró en forma la acción de repetición, si tenemos en cuenta el artículo 8.º (Ley 678, 2001) o el artículo 26 (Decreto Reglamentario 1716, 2009).

La otra expresión, «en el evento de proceder», acude a la Ley 678 de 2001, a su Decreto Reglamentario 1716 de 2009 y a la jurisprudencia del Consejo de Estado, esto es, el comité de conciliación debe estudiar si se cumplen tres requisitos para una posible acción de repetición, a saber: condena o conciliación, o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos; pago total de la condena o conciliación, o cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, y el dolo o culpa grave del agente, exagente o particular que ejerza funciones públicas; antes de la vigencia de la Ley 678 de 2001 se debía acudir a la jurisprudencia del Consejo de Estado, y luego a las presunciones de dolo o culpa grave.

Las conductas previstas como faltas gravísimas en el artículo 48 dan lugar a la destitución e inhabilidad general de diez a veinte años, cuando se actúe con dolo o culpa gravísima y no se esté amparado por causales de exclusión de responsabilidad.

D. Proyecto del Código General Disciplinario

En el año 2014, la Procuraduría General de la Nación, como cabeza del ministerio público, convocó a entidades públicas y privadas a elaborar el proyecto de modificación del actual CDU, en el que también se incluye la falta disciplinaria relacionada con la acción de repetición.

En la *Gaceta del Congreso* n.º 426 (Imprenta Nacional de Colombia, 2015), se encuentra el texto definitivo aprobado en sesión plenaria —proyectos de Ley 195 de 2014 de Cámara y 55 de 2014 del Senado— por medio del cual se expide el Código General Disciplinario y se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

En el acápite del proyecto referente a la «descripción de las faltas disciplinarias», se incluyeron como faltas gravísimas las relacionadas con la acción de repetición, así:

1. No decidir, por parte del comité de conciliación, la procedencia de la acción de repetición dentro del término fijado en la ley.
2. No instaurarse en forma oportuna por parte del representante legal de la entidad, en el evento de proceder, la acción de repetición contra el funcionario, exfuncionario o particular en ejercicio de funciones públicas cuya conducta haya generado conciliación o condena de responsabilidad contra el Estado. (Art. 58).

Esta norma el Gobierno nacional la objetó por inconstitucional. En la *Gaceta del Congreso* n.º 27 (2016) se registró el resumen de la objeción y la respuesta del legislador, así:

Una segunda objeción contra los artículos 55 numerales 1, 2, 3, 7 y 11; contra el artículo 57 numeral 1 y contra el artículo



Recuperado de (2018) <https://phabay.com/photo-1238598/>

► «El artículo 48 del CDU, que enumera las conductas que son calificadas como gravísimas, en el numeral 24 establece como falta "no incluir en el presupuesto las apropiaciones necesarias y suficientes (...) [para] atender debidamente el pago de las sentencias, créditos judicialmente reconocidos, laudos arbitrales [y] conciliaciones (...)"; valores que se deben calcular para situar los recursos»

58, considera el Gobierno nacional que no obstante que estos eran normas que estaban vigentes, que hoy están vigentes en la Ley 734, que son normas que rompían con el principio de igualdad por aquello de que sus consecuencias jurídicas eran desproporcionadas.

Le respondemos nuevamente al Gobierno, libertad configurativa del legislador y no son desproporcionadas. Frente a cada una de esos señalamientos o acusaciones de desproporcionalidad se hizo el respectivo análisis en la ponencia correspondiente y por ese motivo esta objeción se declara infundada. [sic].

La propuesta de la Cámara de Representantes fue declarar infundada la objeción por inconstitucionalidad del «numeral 1 del artículo 58 del texto conciliado del proyecto en mención». (*Gaceta del Congreso*, 2016).

Por otro lado, la Corte Constitucional se pronunció mediante el siguiente fallo:

Cuarto.- Declarar **FUNDADA** la **SEGUNDA** objeción por inconstitucionalidad formulada por el Gobierno nacional en relación con los numerales 1.º del artículo 55 y 1.º del artículo 58 del mismo proyecto de ley, y por lo tanto, declarar la inconstitucionalidad de tales disposiciones.

(...)

En primer término, la Corte encuentra que la conducta descrita en el numeral 1.º, materia de esta objeción, adolece de indeterminación parcial, por cuanto no aparece claramente previsto en alguna norma legal cuál es el término con que cuenta el comité de conciliación para to-

mar una decisión sobre la procedencia de esta acción, ya que es acertada la precisión del Gobierno en el sentido de que el plazo establecido en el artículo 8.º se refiere a la presentación de la demanda. Esta razón sería suficiente para concluir la falta de proporcionalidad de la severa sanción que en este caso se anuncia, pues no resulta adecuado que se penalice por el incumplimiento de un término cuya duración no se encuentra claramente establecida en la norma aplicable.

Sin embargo, este texto es indeterminado también por otro motivo, como es el referente a quiénes, en concreto, serían objeto de esta sanción, frente a lo cual podría concluirse, aunque no con total certeza, que ella afectaría a todos los miembros del respectivo comité de conciliación. Por lo demás, en este evento, la sanción podría resultar desproporcionada e injusta frente a algunos de ellos, dependiendo del tiempo en que cada uno haya hecho parte de aquel comité, o de las razones por las cuales no se hubiere tomado decisión oportuna sobre la procedencia de la acción en un determinado caso, y a quién sean ellas atribuibles.

Finalmente, y más allá de estos aspectos, existe una razón más por la cual resulta excesivo imponer esta grave sanción a quienes hubieren dejado de tomar esta decisión, y es el hecho de que la ley sanciona también la no oportuna presentación de la correspondiente demanda, que en realidad es el hecho que en este caso resulta determinante para cumplir a cabalidad el mandato contenido en el artículo 90 superior. A partir de esta reflexión, estima la Corte que no resulta necesario para garantizar el oportuno ejercicio de esta acción, penalizar de manera separada la posible inacción del comité de conciliación, consideración que a su turno resulta determinante para dilucidar la proporcionalidad que pudiera atribuirse a la falta gravísima cuya objeción ahora se analiza.

Así las cosas, la Corte concluye que debe prosperar la objeción formulada por el Gobierno en relación con la norma contenida en el numeral 1.º del artículo 58 de este proyecto, por lo que así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia. (Negrilla del texto). (Sentencia C-284, 2016).

En consecuencia, el numeral 1.º del artículo 58 del proyecto de Código General Disciplinario fue declarado inexecutable y, en consecuencia, ante esa falta gravísima imputable a los miembros de los comités de conciliación, el juez disciplinario debe investigarla como falta grave o leve a título doloso o culposo de acuerdo con las pruebas.

Antes de abordar el tema de los tipos disciplinarios aplicables a los miembros de los comités de conciliación, en este artículo se hará un recuento de su creación y funciones, y sobre la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, y se explicará la acción de repetición.

III. La conciliación y los comités de conciliación

A. Fundamentos constitucionales

El inciso cuarto del artículo 116 (Constitución Política, 1991) autoriza que los particulares puedan «ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia», en calidad de conciliadores o de árbitros habilitados por las partes para dictar fallos en derecho o en equidad, en los términos fijados.

A su vez, el artículo 8.º de la Ley 270 de 1996, modificado por el artículo 3.º de la Ley 1285 de 2009, señala que la ley puede establecer mecanismos alternativos al proceso judicial a fin de solucionar conflictos presentados entre los asociados, y determinará los casos en que habrá lugar al cobro de honorarios.

Cortesía de Gary Hernández, banco de imágenes adquiridas



► «La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, por medio del cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador. (Ley 446, 1998, art. 64)».

B. La conciliación

La conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, por medio del cual dos o más personas gestionan la solución directa de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador. (Ley 446, 1998, art. 64).

1. Características

a) Es un instrumento de autocomposición de un conflicto, por la voluntad concertada o el consenso de las partes. Por consiguiente, es de la esencia de la conciliación que las partes en conflicto, con la intervención del conciliador, lleguen a un acuerdo que o bien implica el reconocimiento o la aceptación por una de ellas de los posibles derechos reclamados por la otra, o la renuncia recíproca de pretensiones o intereses que se alegan por aquéllas.

b) La conciliación constituye una actividad preventiva, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso.

c) La conciliación no tiene en estricto sentido el carácter de actividad judicial ni da lugar a un proceso jurisdiccional, porque el conciliador, autoridad administrativa o judicial, o particular, no interviene para imponer a las partes la solución del conflicto en virtud de una decisión autónoma e innovadora. El conciliador simplemente se limita a presentar fórmulas para que las partes se avengan a lograr la solución del conflicto, y a registrar el acuerdo a que han llegado éstas; el conciliador, por consiguiente, no es parte interesada en el conflicto y asume posición neutral.

d) La conciliación es un mecanismo útil para solucionar los conflictos, porque: 1) ofrece a las partes involucradas en un conflicto la posibilidad de llegar a un acuerdo, sin necesidad de acudir a la vía del proceso judicial que implica demora, costos para las partes y congestión para el aparato judicial; 2) constitu-

ye un mecanismo alternativo de administración de justicia que se inspira en el criterio pacifista que debe regir la solución de los conflictos en una sociedad; 3) es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, asegurando la mayor eficiencia y eficacia de la administración de justicia, pues éstas se aseguran en mayor medida cuando a la decisión de los jueces sólo se someten las causas que están en capacidad de resolver oportunamente y sin dilaciones.

(...).

(Corte Constitucional, Sentencia 160, 1999).

2. Asuntos conciliables

Los asuntos que sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que señale la normativa vigente (Ley 446, 1998, Art. 65). Los trámites de conciliación son gratuitos, salvo cuando se realizan ante notarios.

3. Efectos

«El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo» (Ley 446, 1998, Art. 66).

4. Clases de conciliación

La conciliación puede ser judicial si se realiza en un proceso judicial o extrajudicial, y cuando se ejecuta antes o por fuera de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial puede ser en derecho (centros de conciliación, servidores públicos o notarios) o en equidad.

5. Beneficios de la conciliación extrajudicial

- a) Contribuye a la descongestión de despachos judiciales.
- b) Favorece la efectiva protección de los derechos fundamentales.
- c) Permite la participación de los individuos en la solución de sus disputas.
- d) Estimula la convivencia pacífica.
- e) Genera ahorro patrimonial para el Estado.

C. Los comités de conciliación

Inicialmente es pertinente presentar un recuento de los antecedentes legales de los comités de conciliación.

La Ley 446 de 1998 crea los comités de conciliación, integrados por funcionarios del nivel directivo, con la función de formular políticas sobre prevención del daño antijurídico y, entre otras, especialmente, determinar la procedencia de la acción de repetición, dejando constancia expresa y justificada de las decisiones. La disposición citada dice lo siguiente:

Artículo 75. Comité de conciliación. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

“Artículo 65B. Las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen.

Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad”. (Ley 446, 1998).

El Decreto 1214 del 2000, que establece las «funciones para los comités de conciliación», los define así:

Artículo 2.º Del Comité de Conciliación. El comité de conciliación es una **instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.**

Igualmente, decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos, con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes.

Parágrafo. La decisión del comité de conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto. (Negrillas fuera de texto).

Los artículos 5.º y 12 (Decreto 1214, 2000) determinan las funciones de los



▶ «"El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo" (Ley 446, 1998, art. 66)».

comités de conciliación. La última disposición les asignó la de efectuar «los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición», norma que posteriormente adiciona el inciso 2.º del artículo 4.º de la Ley 678 de 2001, el cual consigna el deber de **«adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada en las razones en que se fundamenta».** (Negrilla fuera de texto).

Luego, el comité de conciliación, so pena de que sus miembros incurran en falta disciplinaria, debe analizar, en cada caso, si se reúnen los presupuestos para ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía. Las decisiones, por su misma naturaleza, revisten el carácter de administrativas. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1634, 2005).

Para determinar el llamamiento en garantía o instaurar la acción de repetición, el comité de conciliación debe establecer si el acto dañoso fue realizado con dolo o culpa grave. A partir de la vigencia de la Ley 678 de 2001, su tarea se encuentra beneficiada con las presunciones legales que la misma consagra, que no son medios de prueba y que significan el traslado de la carga de la prueba.

Antes y durante la vigencia de la referida ley, hay una libertad probatoria para acreditar si una actuación es dolosa o gravemente culposa, cuestión que pertenece al fuero interno del sujeto y, por lo mismo, en la mayoría de las ocasiones, no permite la utilización de la prueba directa. Se debe acudir a la prueba indirecta y, en especial, al indicio, que como lo ha dicho el Consejo de Estado, si bien «tiene su mayor florecimiento y aplicación en el campo penal» no es ajeno al conten-



► «Los artículos 5.º y 12 (Decreto 1214, 2000) determinan las funciones de los comités de conciliación. La última disposición les asignó la de efectuar "los estudios pertinentes para determinar la procedencia de la acción de repetición", norma que posteriormente adiciona el inciso 2.º del artículo 4.º de la Ley 678 de 2001, el cual consigna el deber de "adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada en las razones en que se fundamenta"».

cioso administrativo, primordialmente «para determinar la responsabilidad patrimonial del Estado». (Consejo de Estado, 2002).

El indicio, y la presunción, tienen en común la fuente, esto es, las máximas de la experiencia.

Los comités de conciliación no pueden desconocer las decisiones en firme que, al determinar la responsabilidad del Estado, lleguen a calificar las actuaciones de los servidores o exservidores públicos como dolosas o gravemente culposas. Pero, tampoco les es dado considerar que una decisión judicial condenatoria sea, *per se*, fuente de una acción de repetición.

1. Integración de los comités de conciliación

De acuerdo con el Decreto 2097 de 2002, que modificó el artículo 3.º del Decreto 1214 de 2000, los comités de conciliación estarán conformados así:

1. El jefe de los entes de que trata el artículo 1.º del presente decreto, o su delegado.
2. El ordenador del gasto, o quien haga sus veces.
3. El jefe de la oficina jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.

En el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el secretario jurídico o su delegado;

4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

La participación de los integrantes será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3 del presente artículo.

Parágrafo 1.º. Concurrirán solo con derecho a voz los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso, el jefe de la oficina de control Interno o quien haga sus veces y el secretario técnico del comité.

Parágrafo 2.º. El comité invitará sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien podrá asistir a sus sesiones con derecho a voz. (Art. 1.º).

La Ley 1474 de 2011, que modificó el numeral 2.º del artículo 8.º de la Ley 678 de 2001, también dispone:

Artículo 6.º. Acción de repetición. El numeral 2.º del artículo 8.º de la Ley 678 de 2001 quedará así:

(...)

2. El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación o quien haga sus veces.

2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

La Ley 1444 de 2011 crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (art. 5.º) y mediante los Decretos 0508, 0509 y 0510 se regula lo relativo a la planta de personal. El Decreto 4085 de 2011 determina las funciones de la Agencia, entre las cuales se destaca la asistencia a los comités de conciliación.

Artículo 17. Funciones de la Dirección de Defensa Jurídica. Son funciones de la Dirección de Defensa Jurídica, las siguientes:

(...)

8. Asistir a los comités de conciliación de las entidades y participar con voz y voto, de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo.

Parágrafo. Las entidades tendrán la obligación de informar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, sobre la celebración de las sesiones de los comités de conciliación y la obligación de remitir de manera oportuna la ficha técnica correspondiente por medios electrónicos, en los plazos y términos que señale el director de la Agencia.

3. Funciones de los comités de conciliación

De acuerdo con el Decreto 1716 de 2009 son funciones de los comités:

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.
2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones administrativas de las entidades, así como las deficiencias de las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.

5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.

6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición e informar al coordinador de los agentes del ministerio público ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo las correspondientes deci-

siones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.

7. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

8. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

9. Designar al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del derecho.

10. Dictar su propio reglamento. (Art. 19).

Estas funciones sirven a los jueces disciplinarios al momento de evaluar la responsabilidad disciplinaria, si hubo una conducta positiva u omisiva, si hubo tipicidad, antijuridicidad (incumplimiento de deberes funcionales sin justificación alguna) y si se actuó con dolo o culpa, para luego de realizar este análisis determinar la responsabilidad disciplinaria.

Ahora bien, el Consejo de Estado señaló que los comités de conciliación no pueden invadir la competencia que por ley está atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, no tienen atribuciones para «cuestionar los argumentos que sirvieron de fundamento al fallador para declarar la nulidad del acto administrativo». (Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1634, 2005).

IV. La Procuraduría y los comités de conciliación

Así las cosas, al interior de la Procuraduría General de la Nación se han desarrollado los temas de los comités de conciliación, por medio de los siguientes actos administrativos.

✓ **Resolución 62 de 2001.** Por la cual se crea en la Procuraduría General de la Nación el Comité de Conciliación, «como instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de

la entidad». (Procuraduría General de la Nación, 2001, art. 1.º).

✓ **Circular 11 del 8 de mayo de 2007.** El procurador general de la nación reiteró a los miembros de dichos comités, y a los representantes legales de las entidades, la obligación de conformarlos, y a los abogados encargados de la defensa judicial del Estado la obligación de decidir sobre la presentación de la acción de repetición o del llamamiento en garantía. (Procuraduría General de la Nación, 2007).

✓ **Resolución 216 de 2008.** «Por medio de la cual se crea el Grupo de Defensa Judicial de la Procuraduría General de la Nación». (Procuraduría General de la Nación, 2008).

✓ **Circular 004 del 3 de febrero de 2009.** «Medidas encaminadas a lograr la eficacia de la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo como mecanismo alternativo de solución de conflictos». (Procuraduría General de la Nación, 2009a).

✓ **Circular 005 del 3 de febrero de 2009.** «Aspectos a considerar respecto de la conciliación como requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del [Código Contencioso Administrativo] C.C.A.». (Procuraduría General de la Nación, 2009b).

✓ **Resolución 323 de 2009.** «Por medio de la cual se crea un grupo de trabajo para el fortalecimiento de la actividad conciliatoria en el interior de la Procuraduría General de la Nación», con énfasis en los asuntos de lo contencioso administrativo. (Procuraduría General de la Nación, 2009c).

✓ **Resoluciones 86 de 2010 y 102 de 2011.** Asignan a los procuradores judiciales I y II para Asuntos Administrativos la función preventiva de visitar a los comités de conciliación. (Procuraduría General de la Nación, 2010a; 2011a).

✓ **Resolución 176 de 2010.** «Por la cual se conforma la unidad Coordinadores para la Conciliación Administrativa, como grupo adscrito a la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, y se adopta su manual de procedimientos». (Procuraduría General de la Nación, 2010b).

✓ **Resolución 312 de 2010.** «Por medio de la cual se delega una atribución especial

a los procuradores primero delegado ante el Consejo de Estado y delegado para la Conciliación Administrativa» —designación de funcionario de apoyo—. (Procuraduría General de la Nación, 2010c).

✓ **Resolución 312 de 2011.** Reglamento interno del Centro de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación (asuntos civiles, comerciales y de familia), autorizado por Resolución 2704 de 2005 del Ministerio de Justicia y del Derecho. (Procuraduría General de la Nación, 2011b).

A. Requisito de procedibilidad

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, «por medio de la cual se reforma la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia», consagró el requisito de procedibilidad, para agotar la conciliación extrajudicial, que se realiza ante los procuradores judiciales I y II en Asuntos Administrativos, antes de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para ejercer los medios de control previstos en los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 1437 de 2011.

Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:

“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, **el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial**.” (Negrilla fuera de texto). (Ley 1285, 2009).

La Corte Constitucional avaló, en la revisión previa del proyecto de ley estatutaria, el requisito de procedibilidad, así:

5. De conformidad con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la Sala considera que es conforme a la carta política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del cca. Así mismo, es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nu-

lidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA. (Sentencia C-713, 2008).

Por otra parte, existe la discusión si para ejercer la acción de repetición se debe agotar el requisito de procedibilidad previsto en la Ley 1285 (2009a); al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado (2010) inaplicó el parágrafo 4.º del artículo 2.º, del Decreto Reglamentario 1716 de 2009, y sostuvo que el requisito de procedibilidad no se aplica en las acciones de repetición.

No obstante, la Procuraduría General de la Nación considera que en el agotamiento del requisito de procedibilidad, del que trata el artículo 86 del anterior Código Contencioso Administrativo, y el actual en el artículo 140 (Ley 1437, 2011), en concordancia con el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, se entiende incluida la acción de repetición.

Esta posición la comparte la Corte Constitucional (Sentencia C-598, 2011), como se señala en el publicación *Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo* (Procuraduría General de la Nación y Agencia Alemana de Cooperación GIZ, 2012). (PP. 54, 131 y 132).

Finalmente, la Ley 1367 de 2009 consagra, entre otros aspectos, que los procuradores judiciales administrativos deben «propender por la reconsideración de los comités de conciliación si fuere necesario e intervenir en defensa de los acuerdos cuando fueren impugnados». (Art. 5.º, num. 5.º).

B. Requisitos para la acción de repetición

Es importante señalar, antes de abordar los tipos disciplinarios, cuáles son los requisitos para el ejercicio de la acción de repetición, a saber:

✓ Que una entidad pública haya sido condenada por la jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción ordinaria, tribunales de arbitramento o fallos internacionales a reparar los daños antijurídicos causados a un particular, o puesto en práctica cualquier medio alternativo de solución de conflictos.

✓ Que la entidad haya pagado el valor de la condena o conciliación.

Cuando se ejerza la pretensión autónoma de repetición, el certificado del pagador, tesorero o servidor público que cumpla tales funciones en el cual conste que la entidad realizó el pago será prueba suficiente para iniciar el proceso con pretensión de repetición contra el funcionario responsable del daño. (Ley 1437, 2011, art. 142).

✓ Que la condena o la conciliación se haya producido a causa de la conducta dolosa o gravemente culposa de un funcionario, exfuncionario o particular que cumpla funciones públicas.

El Consejo de Estado ha llamado la atención a los representantes legales y apoderados de las entidades estatales, ya que al formular las demandas de repetición no se preocupan por acompañar y acreditar, de manera completa y en debida forma, los soportes que permitan establecer con claridad y sin discusión al menos los tres aspectos mínimos y elementales, que se erigen en presupuestos para suponer, siquiera, la eventual prosperidad de la demanda, a saber: la condición del servidor público que tuvo o que ostenta la persona natural contra quien se dirige la acción de repetición, la sentencia o conciliación que constituyó la fuente de la obligación cuyo pago pretende repetirse y la realización efectiva del pago cuya repetición se persigue.

La acción de repetición procede siempre que se demuestren todos los elementos y, entre estos, que se establezca la conducta dolosa o gravemente culposa de los agentes.

C. Tipos específicos de responsabilidad-Ley 734 de 2002

1. Miembros de los comités de conciliación

Fundamento jurídico. Artículos 124 de la Constitución Política, 6.º, 12 y 27 del Decreto 1716 de 2009, 4.º —inciso final— de la Ley 678 de 2001, 5.º, 34-1, 40, 43, 48-46-61, parágrafo 1.º y 50 de la Ley 734 de 2002.

Recuperado de (2018) <https://pixabay.com/photo-249201/>



► «La Ley 1444 de 2011 crea la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Art. 5.º) (...). El Decreto 4085 de 2011 determina las funciones de la agencia, entre las cuales se destaca la asistencia a los comités de conciliación».

2. Conductas disciplinables

a) Incumplir el deber de estudiar dentro de los seis meses siguientes a la fecha del pago, la procedencia o no de la acción de repetición.

El Decreto Reglamentario 1214 de 2000 establece tres meses, pero de acuerdo a lo previsto en la Ley 678 de 2001, el término oportuno para estudiarla e instaurar la acción de repetición es dentro de los seis meses siguientes al pago total de la condena o conciliación, o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos.

Antes de los seis meses debe reunirse el comité de conciliación del cual hace parte el representante legal de la entidad, para tomar la decisión de instaurar o no la acción de repetición, y en el caso positivo de presentarla el representante legal lo debe hacer a través del apoderado judicial.

El Decreto Reglamentario 1214 de 2000 fue derogado por el Decreto Reglamentario 1716 de 2009.

b) No declararse impedido o actuar estando incurso en alguna de las causales de impedimentos y recusaciones.

Los miembros del comité de conciliación son servidores públicos, y en tal calidad les aplican las causales de impedimentos y recusaciones previstas en el Código de Procedimiento Civil por remisión del Código Contencioso Administrativo y las del CDU. En el caso de servidores de elección, además de las sanciones disciplinarias, pueden dar lugar a procesos de pérdidas de investidura por estar incurso en conflictos de interés. Lo que se busca es que los miembros del comité de conciliación no tengan ningún interés en la toma de decisiones.

Es importante señalar que la responsabilidad disciplinaria es personal y no operan las figuras jurídicas de coautoría, coparticipación y complicidad como operan en el derecho penal. En el derecho disciplinario cada uno responde en forma individual, de acuerdo a la mayor o menor realización en el incumplimiento del deber funcional, que será apreciado por el aplicador de la ley disciplinaria en el proceso respectivo.

Un ejemplo de responsabilidad disciplinaria de los miembros de los comités de conciliación, se transcribe en algunos apartes del siguiente fallo, del cual se omiten los nombres:³

Se logra constatar en este orden de ideas, que el Comité de Conciliaciones del Hospital, contra quienes en últimas, de haberse comprobado un comportamiento irresponsablemente, recaía el reclamo disciplinario, estuvo conformado por el (...), gerente del hospital; (...), [el] subgerente Administrativo y Financiero; (...), [el] subgerente de Servicios de Salud; (...), el asesor Jurídico y (...), Secretaría Técnica del Comité Conciliaciones; que el asunto tuvo debate en reunión llevada a cabo el 4 de octubre de 2005, según Acta No.029 del 27 de mayo de 2004, que la decisión de no ejercer la acción de repetición estuvo debidamente motivada, dejando constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamentó; que se siguieron los trámites y procedimientos por parte del Comité de Conciliación, y que en ese orden de ideas a los miembros del comité no les cabe responsabilidad disciplinaria.

Luego, es necesario concluir en este sentido, que no por el solo hecho que una entidad pública resulte condenada, se hace obligatorio instaurar **la acción de repetición y como previamente se vio, en la acción de repetición al demandante le concierne probar la culpa grave o el dolo del funcionario y la relación de causalidad entre la conducta dolosa o gravemente culposa del agen-**

te y el daño sufrido por el particular. (Negrilla fuera de texto).

c) Omitir el cumplimiento de una sentencia judicial debidamente ejecutoriada que analice la conducta del funcionario o exfuncionario.

d) No exigir a los apoderados los informes sobre la improcedencia de la figura de llamamiento en garantía con fines de repetición.

Esta conducta omisiva le genera responsabilidad disciplinaria por incumplimiento de los deberes funcionales a cada uno de los miembros y al apoderado por no entregar el informe respectivo.

e) No asistir a las sesiones ordinarias o extraordinarias del comité de conciliación.

Es conveniente expedir un acto administrativo reglamentando la convocatoria, fechas y orden del día de las reuniones para evaluar la existencia o no de esta conducta; así mismo, es importante en el proceso disciplinario pedir el acta de la reunión a donde no asistió el miembro o miembros. En cuanto a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado es preciso tener presente la siguiente normativa:

Artículo 17. Funciones de la Dirección de Defensa Jurídica. Son funciones de la Dirección de Defensa Jurídica, las siguientes:

(...)

8. Asistir a los comités de conciliación de las entidades y participar con voz y voto, de acuerdo con las directrices del Consejo Directivo. (Decreto 4085 de 2011).

En consecuencia la agencia tiene ahora voz y voto en las reuniones de los comités de conciliación.

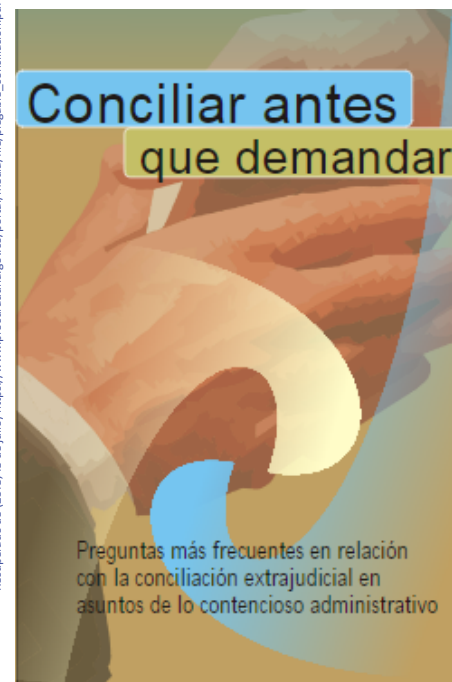
f) Omitir resolver la reconsideración al comité de conciliación formulada por los procuradores judiciales en asuntos administrativos. Esta facultad fue asignada por la Ley 1367 de 2009.

Para terminar, es preciso señalar que el representante legal de una entidad pública no puede directamente instaurar la acción de repetición, sin que tal decisión haya sido objeto de decisión por parte del comité de conciliación, es una instancia obligatoria y así lo ha dicho el Consejo de Estado:

3. El estudio del comité es obligatorio en todos los casos en que se condene al Estado a reparación patrimonial como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes. El hecho de que las causales de nulidad del acto administrativo coincidan con las presunciones de dolo o culpa grave, no releva al comité de realizar dichos estudios, los cuales deben dirigirse a demostrar los presupuestos fácticos en que se basa la presunción a favor del Estado(...). (Sala de Consulta y Servicio Civil, Rad. 1634, 2005).

3. Sanciones a imponer

Si la conducta está prevista en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 o sus remisiones, y el servidor, exservidor o particular que ejerce funciones públicas actúa con dolo o culpa gravísima, la sanción es destitución e inhabilidad de diez a veinte años, salvo que afecte el patrimonio público en cuyo caso es absoluta.



► «El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, "por medio de la cual se reforma la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia", consagró el requisito de procedibilidad, para agotar la conciliación extrajudicial, que se realiza ante los procuradores judiciales I y II en Asuntos Administrativos, antes de acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para ejercer los medios de control previstos en los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 1437 de 2011». Mayor información en el enlace https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procuraduria-Delegada_para_la_Conciliacion_Administrativa.page

3 Dependencia: Procuraduría Regional de Cundinamarca. Radicación n.º: IUS: 2008-106964. IUC: 2008- 171637. Disciplinados: [se omiten]. Cargo y entidad: miembros del Comité de Conciliación de la ESE Hospital San Rafael de Facatativá. Quejoso: anónimo. Fecha de queja: 21 de abril de 2008. Fecha hechos: 4 de octubre de 2005. Asunto: Auto de archivo definitivo (Artículo 164 de la ley 734 de 2002). (Procuraduría General de la Nación, 2010d).



«El Consejo de Estado ha llamado la atención a los representantes legales y apoderados de las entidades estatales, ya que al formular las demandas de repetición no se preocupan por acompañar y acreditar, de manera completa y en debida forma, los soportes que permitan establecer con claridad y sin discusión al menos los tres aspectos mínimos y elementales, que se erigen en presupuestos para suponer, siquiera, la eventual prosperidad de la demanda, a saber: la condición del servidor público que tuvo o que ostenta la persona natural contra quien se dirige la acción de repetición, la sentencia o conciliación que constituyó la fuente de la obligación cuyo pago pretende repetirse y la realización efectiva del pago cuya repetición se persigue»

Si la conducta está prevista como falta gravísima culposa genera suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial de 30 días a 12 meses, salvo que afecte el patrimonio público en cuyo caso será permanente.

Si es falta grave dolosa, la sanción a imponer es la falta antes prevista. Si es falta grave culposa, la sanción es suspensión de 30 días a 12 meses. Si es falta leve dolosa, la sanción es multa no inferior a diez ni superior a 180 días de salario básico mensual, devengado al momento de la comisión de la falta. Si la falta es leve culposa, la sanción será amonestación escrita.

Una vez se apruebe el Código General Disciplinario las sanciones a imponer serán las siguientes (Imprenta Nacional de Colombia, 2015):

Artículo 48. *Clases y límites de las sanciones disciplinarias.* El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

1. Destitución e inhabilidad general de diez (10) a veinte (20) años para las faltas gravísimas dolosas.
2. Destitución e inhabilidad general de cinco (5) a diez (10) años para las faltas gravísimas realizadas con culpa gravísima.
3. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a cuarenta y ocho (48) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas gravísimas realizadas con culpa grave.
4. Suspensión en el ejercicio del cargo de tres (3) a veinticuatro (24) meses e inhabilidad especial por el mismo término para las faltas graves dolosas.

5. Suspensión en el ejercicio del cargo de uno (1) a dieciocho (18) meses para las faltas graves culposas.

6. Multa de veinte (20) a noventa (90) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves dolosas.

7. Multa de cinco (5) a veinte (20) días de salario básico devengado para la época de los hechos para las faltas leves culposas. (*Gaceta del Congreso* n.º 426).

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Artículo 90 [Título II]; artículos 116, 124 [Título V]. Constitución Política de Colombia. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de julio de 1995). Artículos 25, 27 [Libro I, título III]; artículo 40, numeral 26 [Libro II, título único]. Código Disciplinario Único [Ley 200 de 1995]. DO: 41 946. Recuperado de (2018, 10 de julio) http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0200_1995.html
- Congreso de la República de Colombia. (7 de marzo de 1996). Artículo 8.º [Título primero]. Estatutaria de la Administración de Justicia [Ley 270 de 1996]. DO: 42 745. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6548>
- Congreso de la República de Colombia. (7 de julio de 1998). Artículos 64, 65, 75. Ley 446 de 1998 [Parte III, título I]. DO: 43 335. Recuperado de (2018, 11 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3992>

- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2000). Código Penal [Ley 599 de 2000]. DO: 44 097. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>
- Congreso de la República de Colombia. (3 de agosto de 2001). Artículos 4.º, 8.º, 17, 18, 20. Ley 678 de 2001. DO: 44 509. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4164>
- Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). Artículo 5.º [Libro I, título I]; artículo 34-1, 40 [Libro I, título IV]; Artículo 43 [Libro I, título V]; artículo 48, numerales 24, 36, 46, 57, 61 y parágrafo 1.º, artículo 50 [Libro II, título único]; artículo 53 y ss. [Libro III, título I]. Código Disciplinario Único [Ley 734 de 2002]. DO: 44 699. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4589>
- Congreso de la República de Colombia. (31 de agosto de 2004). Código de Procedimiento Penal [Ley 906 de 2004]. DO: 45 658. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14787#0>
- Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 2009). Artículos 3.º, 13. Ley 1285 de 2009. DO: 47 240. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=34710>
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2009). Artículo 5.º. Ley 1367 de 2009. DO: 47 570. Recuperado de (2018, 13 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38466>
- Congreso de la República de Colombia. (18 de enero de 2011). Artículos 85, 86, 87 [Parte primera, título III]; artículo 140, 142 [Parte segunda, título III]. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [Ley 1437 de 2011]. DO: 47 956. Recuperado de (2018, 13 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Congreso de la República de Colombia. (4 de mayo de 2011). Artículo 5.º. Ley 1444 de 2011. DO: 48 059. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=42796>
- Congreso de la República de Colombia. (12 de julio de 2011). Artículo 6.º. Estatuto

- Anticorrupción [Ley 1474 de 2011]. DO: 48 128. Recuperado de (2018, 12 de julio) http://www.secretariassenado.gov.co/senado/base-doc/ley_1474_2011.html
- Consejo de Estado. (2002). Sentencia del 28 de abril. [C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros].
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. (28 de abril de 2005). Radicación 1634. [C. P. Gloria Duque Hernández]. En *Anales del Consejo de Estado*. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17025>
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (3 de marzo de 2010). Auto Rad. 2009-00198. [C. P. Enrique Gil Botero].
- Corte Constitucional. (17 de marzo de 1999). Sentencia C-160. [M. P. Antonio Barrera Carbonell]. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-160-99.htm>
- Corte Constitucional. (4 de abril de 2002). Sentencia C-233. [M. P. Álvaro Tafur Galvis]. Recuperado de (2018, 10 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-233-02.htm>
- Corte Constitucional. (15 de julio de 2008). Sentencia C-713. [M. P. Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de (2018, 13 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>
- Corte Constitucional. (10 de agosto de 2011). Sentencia C-598. [M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub]. Recuperado de (2018, 13 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-598-11.htm>
- Corte Constitucional. (1.º de junio de 2016). Sentencia C-284. [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-284-16.htm>
- Ibañez, G.; Cuestas, A.; Ronderos, A. (2004). *El servidor público y la ley de acción de repetición y sus implicaciones disciplinarias*. Bogotá: Editorial Jurídica.
- Imprenta Nacional de Colombia. (17 de junio de 2015). Artículo 48 [Libro I, título V]; artículo 58, numerales 1, 2 [Libro II, título único]. Proyecto de Ley 195 de 2014 Cámara, 55 de 2014 Senado. En *Gaceta del Congreso* n.º 426. Recuperado de (2018, 11 de julio) http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=1898&p_numero=195&p_consec=42082
- Imprenta Nacional de Colombia. (18 de febrero de 2016). Acta de plenaria 107 del 1.º de diciembre de 2015, Cámara. En *Gaceta del Congreso* n.º 27.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de junio de 2000). Artículos 2.º, 3.º, 5.º, 12. Decreto Reglamentario 1214 de 2000. DO: 44 069. Recuperado de (2018, 11 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3839>
- Presidencia de la República de Colombia. (20 de septiembre de 2002). Artículo 1.º Decreto Reglamentario 2097 de 2002. DO: 44 940. Recuperado de (2018, 11 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6109>
- Presidencia de la República de Colombia. (14 de mayo de 2009). Artículos 2.º, 6.º, 12, 19, 26, 27. Decreto Reglamentario 1716 de 2009. DO: 47 349. Recuperado de (2018, 11 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36199>
- Presidencia de la República de Colombia. (1.º de noviembre de 2011). Artículo 17. Decreto 4085 de 2011. DO: 48 240. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44542>
- Procuraduría General de la Nación. (13 de marzo de 2001). Artículo 1.º. Resolución 62. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//1619_resolucion62-2001.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (8 de mayo de 2007). Circular 11. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.bogotajuridica.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=33888>
- Procuraduría General de la Nación. (15 de abril de 2008). Resolución 216. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//764_resolucion216-08.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (3 de febrero de 2009a). Circular 004. Recuperado de (2018, 12 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49461>
- Procuraduría General de la Nación. (3 de febrero de 2009b). Circular 005. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//316_circular005-09.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (2 de octubre de 2009c). Resolución 323. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//810_resolucion323-09.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (4 de marzo de 2010a). Resolución 86. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//701_resolucion086-2010.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (3 de mayo de 2010b). Resolución 176. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//406_resolucion176-2010.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (24 de agosto de 2010c). Resolución 312. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//419_resolucion312-2010.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (31 de agosto de 2010d). Fallo disciplinario de la Procuraduría Regional de Cundinamarca [Radicación n.º: IUS: 2008-106964; IUC: 2008-171637].
- Procuraduría General de la Nación. (1.º de abril de 2011a). Resolución 102. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//710_resolucion102-11.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (3 de agosto de 2011b). Resolución 312. Recuperado de (2018, 12 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//1379_resolucion312-2011.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (8 de febrero de 2017). Resolución 032 de 2017. Recuperado de (2018, 17 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/portal_doc_interes//251_032.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (3 de abril de 2017). Recuperado de (2018, 17 de julio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//1716_resolucion104-2017.pdf
- Procuraduría General de la Nación y Agencia Alemana de Cooperación GIZ, por sus siglas en alemán. (2012). *Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo*. PP. 54, 131 y 132. Bogotá: Editorial Legis.
- Serrato, Roberto. Presentaciones de conferencias del consejero de Estado, ex procurador delegado para la Conciliación Administrativa.

Extinción de dominio y el deber de cuidado

Cortesía de Juan Carlos Suárez Rodríguez



JUAN CARLOS SUÁREZ RODRÍGUEZ
SUSTANCIADOR PROCURADURÍA 356
JUDICIAL II PARA ASUNTOS PENALES

Con la entrada en vigencia de la Ley 1708 de 2014, norma que regula la extinción de dominio, es claro que el Estado a través de la Fiscalía General de la Nación, en el afán de prevenir el actuar criminal y el enriquecimiento ilícito, busca receptar todos los bienes objeto de actividades ilícitas o destinados para fines delictivos.

Mediante la normativa, la Fiscalía General de la Nación se reviste de ciertas facultades para secuestrar los bienes que estén inmersos en algunas de las casuales establecidas en el artículo 16 de la ley. Para tal fin, el legislador estableció imponer 11 causales dentro de las cuales se encuentran:

1. Los que sean producto directo o indirecto de una actividad ilícita.
2. Los que correspondan al objeto material de la actividad ilícita, salvo que la ley disponga su destrucción.
(...)
4. Los que formen parte de un incremento patrimonial no justificado, cuando existan elementos de conocimiento que permitan considerar razonablemente que provienen de actividades ilícitas.
5. Los que hayan sido utilizados como medio o instrumento para la ejecución de actividades ilícitas.
(...). (Ley 1708, 2014, art. 16).

Sin embargo, muchos propietarios de bienes inmuebles, en busca de algún dinero extra, los ofertan en arriendo, algo que es totalmente válido según lo establecen las leyes civiles y regulaciones como la Ley 820 de 2003, «por la cual se expide el régimen de arrendamiento de vivienda urbana (...)», pero pecan al no tener información cierta sobre quiénes tendrán en arrendamiento los bienes ofertados.


Por otro lado, y aunque es válida la celebración de contratos de forma escrita y verbal, muchos propietarios, quienes dentro de la etapa procesal se denominan afectados, no tienen suficientes argumentos probatorios para demostrar que obraron como terceros exentos de toda culpa, y en consecuencia sus bienes llegan a ser objeto de extinción.

Los propietarios de bienes, entonces, deben someterse a un sinnúmero de trámites, ya sea oponiéndose a la decisión de la Fiscalía General de la Nación de la fijación provisional de la pretensión, asistir a las citaciones para presentar declaraciones o, en su defecto, iniciar una fuerte defensa ante la jurisdicción ordinaria. Lo anterior, genera que tales propietarios tengan que buscar algún profesional del derecho especializado en el tema y socorrer, asimismo, con sus honorarios.

Igualmente sucede, que cuando se tiene interés en la oferta de algún bien en venta se revisan todas las centrales mínimas de información, y en muchas de ellas nunca se encuentran los datos suficientes para

determinar si ese bien incurrió en alguna de las causales del artículo 16 (Ley 1708, 2016), y solo después de haber realizado toda la tramitología de adquisición del bien por venta, se encuentra que el bien está siendo objeto de la acción de extinción de dominio.

Expuesto todo lo anterior, y a manera de reflexión, es importante tomar ciertas posturas como propietarios de bienes inmuebles que se usufructúan con el arrendamiento o con posibles compradores de bienes, ya sean inmuebles o muebles.

En este sentido, se recuerda el importante principio del derecho procesal, a saber: *da mihi factum, daba tibi ius*, cuya traducción es «dame los hechos, yo te daré el derecho», es decir, no está de más tomar ciertas medidas preventivas, y hacer un estudio sensato de las personas, y de las propiedades, con las que se pueda llegar a celebrar este tipo de contratos. 

Referencias bibliográficas

- Congreso de la República de Colombia. (10 de julio de 2003). Ley 820 de 2003. DO: 45244. Recuperado de (2018, 16 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8738>
- Congreso de la República de Colombia. (20 de enero de 2014). Artículo 16 [Libro II]. Código de Extinción de Dominio [Ley 1708 de 2014]. DO: 49039. Recuperado de (2018, 16 de julio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56475>

Novedades editoriales

► **Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia**
Procuraduría General de la Nación (2017).

Costo: \$ 20.000

► **Los 100 conceptos orientadores de la función disciplinaria, proferidos en los últimos 20 años por la Procuraduría General de la Nación.**
Procuraduría General de la Nación (2017).

Costo: \$ 40.000



Modelo neuronal para la analítica de datos

Visión de cumplimiento estratégico para la Procuraduría General de la Nación

Cortesía de Emanuel Elberto Ortiz Ruiz



EMANUEL ELBERTO ORTIZ RUIZ¹

GRUPO DE INFORMÁTICA FORENSE

DIRECCIÓN DE INVESTIGACIONES ESPECIALES

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La información y los datos, como fuentes primarias y elementales, han acompañado procesos evolucionistas, metafóricos, literarios y, por qué no, generacionales, y han promovido y dilucidado cambios políticos, económicos y sociales trascendentales en la historia. Además, no solo han servido para dar un salto cuantitativo y cualitativo en muchas labores y profesiones, desde civilizaciones remotas, también han generado impactos en la sociedad a través de resultados científicos y técnicos que arrojan los métodos y modelos de procesamiento de datos y análisis de información.

En la actualidad, las tecnologías de información y comunicación (TIC) han conllevado al despertar de nuevos métodos de procesamiento y transmisión de información y datos. Los humanos también hacemos parte del eslabón de la cadena, y el constante contacto con las nuevas tecnologías ha permitido tener acceso a plataformas educativas desde

¹ Abogado, especialista en informática forense, en etapa de sustentación de tesis para optar por el título de magíster en derecho informático y de las nuevas tecnologías. Cofundador de la Red de Investigación Académica en Cibercriminología, Ciberseguridad y Cibercrimen (RedCiber), CvLAC. Docente e integrante del Grupo de Investigación en Ciberseguridad de la Escuela de Tecnologías de la Información de la Policía Nacional, corresponsal y columnista en la revista de la Red Latinoamericana de Derecho Informático y auditor de seguridad de la información ISO27001. Actualmente desempeña el cargo de líder en el Grupo de Informática Forense.

los computadores personales, y a la exploración de redes sociales.

La capacidad de las tecnologías para obtener datos e información de un usuario permiten conocer, en ocasiones, sus rutinas diarias, y hasta pueden servir como elemento fundamental en la cadena de producción de información de formas más simples, por ejemplo, cuando hace una compra deja datos en el lugar en que realizó la transacción, inconscientemente, y la información almacenada termina sirviendo para tomar decisiones en una compañía que puede ofrecerle otro servicio más atractivo, de acuerdo con sus preferencias.

El devenir de las mejoras automáticas de los servicios informatizados, en los cuales actúan diferentes finalidades (venta, compra y adquisición de servicios), muestra al ser humano como eje principal para la obtención de información; por ende, en ese mismo ámbito del ejercicio continuo y de la mezcla rotunda de las TIC, se vislumbra la faceta de un mundo poco regularizado y ambientado, para muchos, en materia de acceso a la información, lo cual permite mirar, prospectivamente, de qué manera pueden ser aprovechados los datos para beneficio del bien común y de la sociedad.

En este sentido, actualmente la Procuraduría General de la Nación trata de cerrar las brechas tecnológicas y de transformación, e invita a hacer un alto en el camino y reformular la estrategia del conocimiento de datos para gestar un pensamiento analítico de la información.

Por esta razón, la vocación de la entidad de evidenciar lo realmente importante, mediante un pensamiento acorde a la veracidad de la información, invita a la reformulación de las características esenciales de la misma y de los datos.

Con este ideal, la Procuraduría debe ser pionera en los propósitos de acceso a la información y, por tanto, de acceso a la justicia, esto, en aras de garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos fundamentales, gracias a la vigilancia del

cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos, la protección de los derechos humanos, y la defensa del interés público por medio de la revisión de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas; objetivos que se logran a través de actuaciones preventivas, de intervenciones judiciales y administrativas, y procesos disciplinarios, siendo referentes de eficiencia, eficacia y valoración ética en el ejercicio de la función pública. (Constitución Política, 1991, arts. 118, 227; Decreto 262, 2000).

Estos argumentos permiten expandir la razón por la cual la Procuraduría posee estos legados constitucionales, bajo la armonía de un sistema judicial que demanda, cada vez más, ejercicios del Estado en la generación de estrategias para acompañar la lucha contra las malas prácticas, y, esencialmente, por el papel de la entidad frente a las problemáticas sociales, económicas y políticas, en especial a nivel regional.

Estas preocupaciones institucionales llevaron a pensar cuáles eran los objetivos y metas a formular en el Plan Estratégico 2017-2021, «Por una Procuraduría Ciudadana», en adelante PEI (Procuraduría General de Nación, Resolución 516, 2017a), directamente relacionados con los nuevos retos de la entidad,² a saber:

[...] (i) una mejora de la eficiencia y coordinación de las funciones misionales a través de un enfoque centrado en un ciclo de control con herramientas de gestión y cambio y mitigación de riesgos; (ii) el fortalecimiento de la eficiencia en la ejecución y articulación y seguimiento de las funciones desconcentradas; y (iii) la promoción de la transparencia e integridad a nivel interno y externo. (Procuraduría General de la Nación, 2017b, p. 13).

² «Para afrontar los nuevos retos de la Procuraduría Ciudadana se consolidó el proyecto de crédito [Procuraduría General de la Nación] PGN-BID [Banco Interamericano de Desarrollo], el cual tiene como objetivo fortalecer el control público a través del mejoramiento de la efectividad de la Procuraduría General de la Nación».

I. Modelo de pensamiento analítico

El anterior contexto permite introducir al lector, de manera sucinta, hacia el propósito del artículo que es conocer, de primera mano, uno de los indicadores establecidas en el PEI a saber, la «Gestión del conocimiento y plataforma tecnológica y de las comunicaciones fortalecida y operando», el cual aportará, entre otros, a la medición del cumplimiento de la meta uno —eje estratégico tres,³ objetivo uno⁴— referente a «Implementar un modelo de planeación y gestión estratégica que enaltezca el servidor público, modernice y articule sistemas y tecnologías de la información y la comunicación, y gestión del conocimiento, para una acción coordinada

3 «3. Gestión para un Estado moderno, transparente y en paz». (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 42)

4 «1. Fortalecer la planeación y la gestión estratégica institucional, a través de un talento humano que da ejemplo de servicio público, y de una gestión del conocimiento y de las TIC al servicio de la misionalidad, para realizar una gestión coordinada e integral al servicio del ciudadano en la nación y el territorio». (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 42).

en el territorio que responda efectivamente al ciudadano». (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 42).

Así mismo, para explicar la relevancia del indicador y de la propuesta reflejada en estas líneas, el artículo dará respuesta a la pregunta: ¿Se requiere de un modelo de pensamiento analítico que le sugiera a la entidad una ventaja estratégica misional para tomar decisiones encaminadas al cumplimiento de sus funciones constitucionales?

A. El análisis de datos

Uno de los abordajes frente a este artículo nace a partir de un proyecto liderado por el Observatorio de la Democracia (2016) del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, que muestra, mediante la estadística —como fuente de valoración—, la confianza que generan a la sociedad algunas instituciones en materia de denuncias de violaciones a los derechos humanos (DD. HH.). En la imagen, un ejemplo cla-

ro de información descriptiva. (Gráfica 1).

De acuerdo con la gráfica 1, en 2016 solo 5,9% de los encuestados acudiría a la Procuraduría General de la Nación para denunciar un hecho de violación de DD. HH. Esto sugiere un análisis que puede contener una valoración no descriptiva o diagnóstica sino, por el contrario, predictiva, que llevaría a deducir que el porcentaje es consecuencia —y mirando en retrospectiva— a recientes sucesos que han generado temor a la presentación de denuncias, por la injerencia que han ejercido actores armados dentro del conflicto, especialmente de las víctimas.

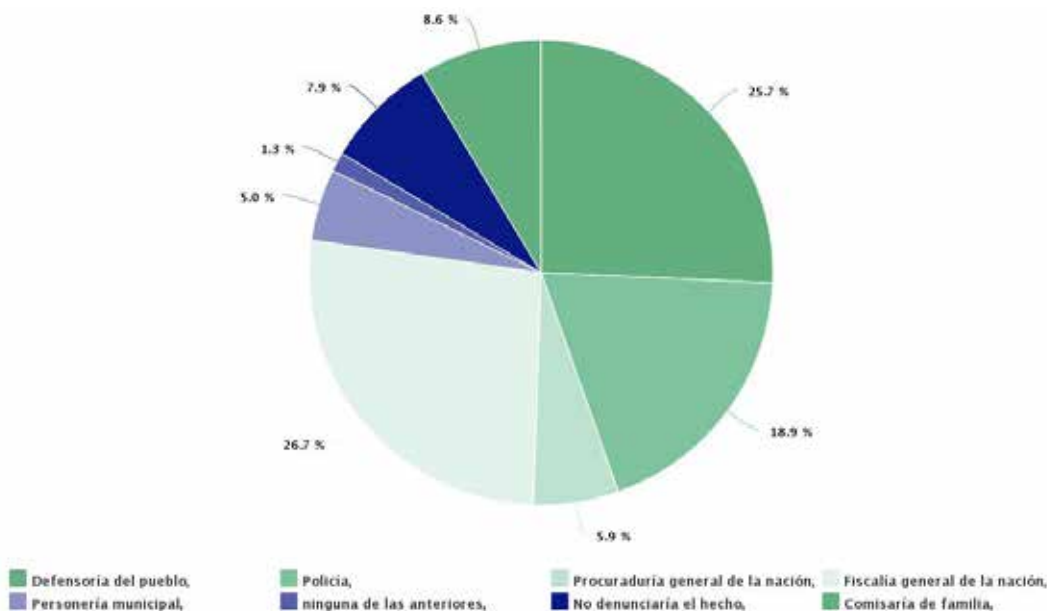
La predicción de este pre análisis lleva a pensar en un mecanismo que conduzca a realizar una valoración de las variables, para poder ofrecer las mejores explicaciones que permiten dar apertura a la solución de muchas otras preguntas sobre las problemáticas sociales, económicas y de justicia relacionadas con la denuncia, y como mecanismo para

promover y afianzar la misma en la entidad.

Por otro lado, respecto de aquellas decisiones que se refieren a la sensación de seguridad jurídica interna, y al fortalecimiento de mecanismos para la recepción de denuncias, por ejemplo, la entidad deberá permitir reformular la trayectoria del fin específico. Precisamente, esta es el área que aborda la analítica de los datos para la Procuraduría General de la Nación, esto es, dada la relevancia, la generación de datos puede impactar sobre las actuaciones institucionales que, a su vez, permitirán afianzar el enfoque hacia las necesidades de la entidad frente a exigentes tareas de las herramientas de gestión misional.

Los insumos para ese soporte instrumental nos pueden llevar a ser, sin duda, una entidad eficaz y más eficiente en materia multifuncional, además de fortalecer la doctrina institucional por medio de mecanismos actuales y novedosos, dentro del marco de operativizar la propuesta de un «Modelo para la analítica de datos del ministerio público».

Gráfica 1. ¿Acudiría a una de estas instituciones para denunciar violación de DD. HH?



Fuente. Universidad de los Andes. Observatorio de la Democracia/Departamento de Ciencia Política. (2016).

B. Gestión del conocimiento a través del análisis de datos

La importancia de crear el modelo en mención en la Procuraduría, radica en que el instrumento deberá contener mecanismos adecuados para generar conocimiento a través de los datos y, de igual manera, poseer una lectura interna y externa de la problemática social, aspectos que conllevan un análisis juicioso de los sistemas de información institucionales y de la administración eficiente de los datos que reflejan el contexto. El propósito es al-

canzar aquellos estándares estratégicos que requiere la entidad, y poder lograr las metas y cumplimiento del PEI.

La Procuraduría General de la Nación tiene actualmente ciertos retos en materia estratégica, que le permitirán fortalecer la gestión, mediante la evaluación de aportes vitales para la observación de los comportamientos de la sociedad colombiana, en el ámbito de la función constitucional del ministerio público. Para explicar a fondo este fenómeno existe un estudio de Jorge Mario Calvo (2017) que se aproxima al modelo, a saber:

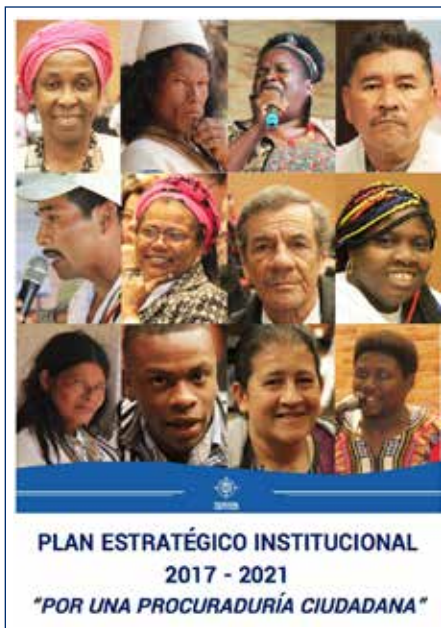
(...) la problemática está en que las empresas deben enfrentar dicho entorno de forma ágil y eficiente, en donde las personas deberían concentrar sus esfuerzos en lograr los objetivos estratégicos, por ende es posible a través de la aplicación de herramientas como la inteligencia de negocios que propende una metodología de toma de decisiones basada en información de existente [sic], gestión del conocimiento y administración del conocimiento, vinculado con el componente tecnológico para lograr los resultados deseados. (P. 1).

En este sentido, en la Procuraduría se podría analizar cuál sería la metodología y la importancia de la relación entre los datos y la entidad.

II. Importancia de los *big data*⁵ y su relación con la Procuraduría

La propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mediante su misión (BID, 2017),⁶ se despliega de manera confiable y dedicada en materia económica y social, cuya función es acelerar los mecanismos para que el PEI sea una prioridad.

En el plan institucional se detallan algunas de las cifras que se esperan mejorar durante los años 2019-2020-2021, panorama descrito en el documento «La evolución de la gestión misional de la Procuraduría General de la Nación», elaborado



► El Plan Estratégico 2017-2021, «Por una Procuraduría Ciudadana», relaciona los nuevos retos de la entidad, a saber: «[...] (i) una mejora de la eficiencia y coordinación de las funciones misionales a través de un enfoque centrado en un ciclo de control con herramientas de gestión y cambio y mitigación de riesgos; (ii) el fortalecimiento de la eficiencia en la ejecución y articulación y seguimiento de las funciones desconcentradas; y (iii) la promoción de la transparencia e integridad a nivel interno y externo. (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 13)».

por el doctor Jorge Enrique Ibáñez Najar en 2017, dentro del marco del diagnóstico para el proyecto Procuraduría General de la Nación-BID.

(...) en procesos disciplinario, del 100 % de las quejas recibidas en la Procuraduría General de la Nación durante el periodo 2009-2016 (755.419) el 49 % fueron resueltas dentro de las actuaciones disciplinarias en la Procuraduría; el 51 % restante fueron materia de evaluación decretando archivos, autos inhibitorios, autos de archivo y remisiones por competencia. El 18,27 % de las quejas que ingresaron a la entidad prestaron mérito para iniciar indagación preliminar y de esas, el 39,49 % pasaron a investigación disciplinaria. La Procuraduría General de la Nación en el periodo aludido profirió 6.097 fallos en primera instancia, 5.393 fallos en segunda instancia y 3.754 fallos en proceso verbal». (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 11).

En este contexto, se puede realizar un análisis descriptivo mediante el cual existe un margen de incertidumbre de 51%, de los motivos por los cuales se originó el archivo o el auto inhibitorio,

lo que indica que ese factor se puede atribuir a que no existe la construcción o necesidad de preguntarse, a saber: ¿La ciudadanía en virtud del mecanismo de la queja posee los requerimientos necesarios para determinar los aspectos claves para su diligenciamiento? ¿Hace falta un mecanismo que permita determinar cuáles son los principales argumentos (lista de chequeo) para determinar un archivo de una actuación? ¿Existe una muestra de archivos en los cuales se categoricen las causales o se indiquen tres casos puntuales denunciados como quejas?

Estas inquietudes, y otras más, no suelen ser resueltas por una herramienta de inteligencia de negocios (BI, por sus siglas en inglés),⁷ porque se encuentran asociadas a una estructura de pensamiento analítico que pueda determinar las causas y el contexto, y caracterizar la queja o tipos de quejas para poder brindar una respuesta proactiva frente al ciudadano y sus necesidades, ante el aparato de justicia y el ministerio público.

En primera instancia, se deberán comprender los *big data*, en adelante datos masivos, desde la óptica del BID (Rodríguez, Palomino y Mondaca, 2017), que define esta ciencia a partir de aspectos como el volumen, esto es, «(...) la gran cantidad de datos existentes». El volumen se asocia a los recursos requeridos por los datos, tanto de almacenamiento como de capacidad de cómputo. Si bien inicialmente esta fue su característica más notoria, dándole su nombre, el continuo avance de las capacidades de *hardware* y *software* hacen que esta dimensión deje de ser determinante para caracterizar este fenómeno. (P. 1).

Otra de las características de los datos masivos es la velocidad en que se producen y son analizados, en otras palabras, el ritmo en que estos «(...) se crean, procesan, analizan y almacenan aceleradamente», según Power (2014), y Song y Zhu (2016), citados por Rodríguez, *et al.* (2017, P. 1).

Sin ir más lejos, las plataformas y dispositivos de comunicación actuales

⁵ *Big data* es ciencia para el análisis de los datos; se caracteriza por datos en crudo o datos estructurados para relacionar entre sí.

⁶ «El proyecto busca mejorar la efectividad de la gestión institucional de la Procuraduría General de la Nación», a través de la ejecución del crédito denominado Fase III Proyecto PGN-BID.

⁷ Herramienta de *software* de inteligencia de negocios que pretende resolver las inquietudes a la alta dirección sobre un asunto en particular. Ej. ¿Cuántos poderes preferentes se radican en la entidad y cuántos son tramitados?

permiten crear y compartir información con facilidad, lo cual genera grandes cantidades de información que requiere ser almacenada y procesada en tiempo real.

La variedad de fuentes y tipos de datos es otra característica, que corresponden a la estructura de los datos, es decir, «(...) estructurados, semiestructurados e inestructurados». (Rodríguez, *et al.*, 2017, p. 1).

En vía de resolver la propuesta documentada por el BID, deberá existir un mecanismo que le permita al PEI establecer varias líneas que no están definidas por la Procuraduría, las cuales tienen que ver con su capacidad de anticipación, y posteriormente definir aquellas variables citadas en el estudio BID en lo que respecta al sentir de la entidad, para propender hacia esa fórmula estadística que reúna, en esta misma, una solución documentada.

El Informe de gestión 2017, 365 días de Procuraduría Ciudadana (Procuraduría General de la Nación, 2018), evidencia la importancia de la función preventiva para la actual administración, así como el enfoque de factores que años atrás no se analizaban como determinantes de riesgos futuros, aspectos cuya fortaleza radica en la prevención mediante estrategias de gestión de los riesgos; por citar algunos: «los riesgos sociales que supone la abstención frente al ejercicio del derecho al sufragio en las elecciones presidenciales», ejemplo que llevaría a definir la estrategia para estimular o desestimular la confianza en materia electoral, permitiendo desarrollar a través de la ciencia de los datos y el pensamiento analítico de la información los insumos necesarios para responder a esta temática.

Así mismo, estos resultados permiten valorar los hechos en «contexto», de conductas que pueden transformarse en aquellas de posible carácter preventivo y disciplinario. Las herramientas de datos masivos (*data* cruda o estructurada) proveen, sin lugar a dudas, el mecanismo esencial para atender los retos en materia preventiva frente a la suma de esas 90 550 actuaciones que se generaron en la entidad, frente a distintos escenarios, lo que supone un riesgo muy importante en el valor que genera la información interna de la entidad.

La ciencia de los datos masivos se plantea como aquel mecanismo tecnológico que permitirá a la Procuraduría enlazar e integrar todos los activos⁸ de información (Sistema de Información de Gestión Documental Electrónico y de Archivo-SIGDEA,⁹ Sistema de Información Misional-SIM,¹⁰ sistema de información Strategos,¹¹ Sistema de Información Administrativa y Financiera-SIAF, y Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad-Siri¹²), como se indicó anteriormente, con los requerimientos tecnológicos apropiados para evidenciar la importancia de la calidad del «dato»¹³ y su representatividad frente a las necesidades del ciudadano; esto mismo permite un avance desde lo más mínimo, hasta poder transformar y otorgarle al dato un sentido amplio y estricto, dirigido a dar respuesta y hacer nuevas preguntas estratégicas institucionales, que deberán ir enfocadas hacia la efectiva toma de decisiones sobre un asunto en particular.

La vinculación de varias fuentes de información, como mecanismo esencial para soportar y enfrentar los recientes fenómenos sociales, políticos y económicos del país, lleva a pensar si, efectivamente, puede ser de gran valor para el enfoque estadístico, analítico y positivo de las autoconsultas que la ciudadanía reclama. Las más imperiosas permiten relacionar el contexto diferenciado entre la relación ciudadano-entidad, como la responsabilidad social frente al ejercicio y defensa de los DD. HH., y otro, por ejemplo, la Justicia Especial para la Paz (JEP), ambos aspectos requieren un minucioso estudio de sus fuentes, es decir, aquellas entradas de información que recibe la entidad en defensa del primer asunto (DD. HH.), lo que llevaría, verbigracia, a la formulación de preguntas que, a su vez,

implican conjeturas, a saber: «¿Es viable la materialización de mecanismos de reparación integral frente a la existencia de otros actores del conflicto?». Muchas de estas preguntas pueden surgir a partir del estudio juicioso del valor que poseen el número de quejas interpuestas en la entidad sobre esta materia, y los aspectos que en contexto —actualidad del país— posee en la interacción con otros actores que tienen injerencia en la escasa reparación integral.

A. Importancia de la analítica de datos. Correlación de los big data frente al PEI

La Procuraduría posee activos, para este caso los sistemas de información cuantitativos y cualitativos internos, en ocasiones subvalorados, a pesar de que permiten definir algunas de las actividades misionales y cumplir el correcto fin de las actuaciones misionales de la entidad; otros insumos corresponden a las actividades de las áreas preventivas y de intervención, frente a la dinámica de alimentación de datos que ejercen sus funcionarios, así como la labor que desarrolla la entidad dentro del marco de los procesos disciplinarios.

Una de las soluciones en la analítica de datos converge en la creación de ciertos algoritmos¹⁴ o conjuntos de instrucciones, que permiten enfocar no solo la real solución a los asuntos internos (funciones preventiva, disciplinaria e intervención), que merecen la participación humana o «análisis»,¹⁵ sino también examinarlos frente a la problemática existente a nivel directivo y estratégico. Un diagrama de flujo para la actividad, que permita desarrollar ese pensamiento relacional, favorecerá al pensamiento lógico estructurado que se requiere para dicha solución. (Gráfica 2).

8 Sistemas de información.

9 Resolución 40 de 2017. (Procuraduría General de la Nación, 2017C).

10 Resoluciones de la Procuraduría General de la Nación 114 (2006), 269 (2008) y 618 (2017D).

11 «Sistema de información Strategos para el seguimiento y control del modelo estratégico y del sistema de medición del Plan Operativo Anual (POA) del día a día a nivel corporativo y de cada una de las dependencias de la Procuraduría General de la Nación». (Procuraduría General de la Nación, 2007).

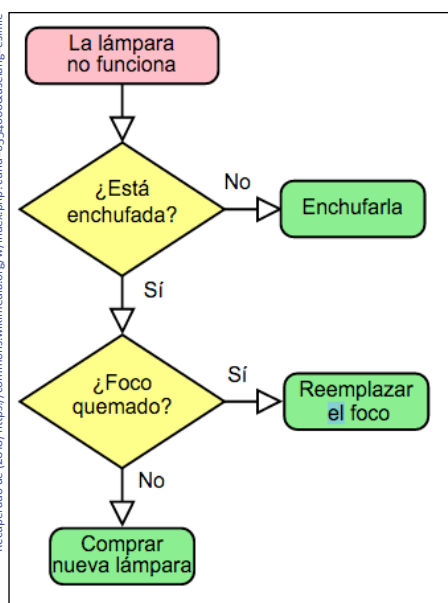
12 Resolución 473 de 2016. (Procuraduría General de la Nación, 2016).

13 «Un dato es una representación simbólica (numérica, alfabética, algorítmica, espacial, etc.) de un atributo o variable cuantitativa o cualitativa. Los datos describen hechos empíricos, sucesos y entidades. Es un valor o referente que recibe el computador por diferentes medios, los datos representan la información que el programador manipula en la construcción de una solución o en el desarrollo de un algoritmo». (Wikipedia, 2018a).

14 «En matemáticas, lógica, ciencias de la computación y disciplinas relacionadas, un **algoritmo** (del griego y latín, *dixit algorithmus* y este del griego *arithmos*, que significa «número», quizá también con influencia del nombre del matemático persa Al-Juarismi) es un conjunto prescrito de instrucciones o reglas bien definidas, ordenadas y finitas que permite llevar a cabo una actividad mediante pasos sucesivos que no generen dudas a quien deba hacer dicha actividad. Dados un estado inicial y una entrada, siguiendo los pasos sucesivos se llega a un estado final y se obtiene una solución. Los algoritmos son el objeto de estudio de la algoritmia». (Wikipedia, 2018b).

15 «Examen detallado de una cosa para conocer sus características o cualidades, o su estado, y extraer conclusiones, que se realiza separando o considerando por separado las partes que la constituyen». (Oxford Dictionaries, 2018).

Gráfica 2.



Fuente. Wikimedia commons. (2014).

Como evidencia la gráfica 2, el flujograma es ideal para dar solución a un problema básico, sin embargo, esto conlleva a la realización de preguntas al «usuario final» que debe poder ejecutarlo frente a un contexto en particular, y tener un alcance para orientar aquellos aspectos de medición; por ejemplo, ¿cuántas lámparas que tienen otro tipo de problemas se pueden solucionar con este mismo flujograma?, la respuesta a esta pregunta debe contemplarse con un nivel estratégico que permita definir las variables con las cuales se pretenda dar una solución.

En cuanto a la Procuraduría, una de las metas estratégicas institucionales está ajustada a determinadas variables en las que se plantea un objetivo entre los años 2018 al 2021. La función disciplinaria cumple con ese componente, sin embargo, no se posee una correcta solución para dinamizar la función preventiva mediante un correcto análisis jurídico-técnico de su labor, y que permita valorar no solo la eficiencia o eficacia sino la efectividad con la que se logra impactar en los sectores económicos, sociales y políticos del país.

Varios mecanismos para su ejecución, *prima facie* (reactiva), pueden también enfocarse regresionalmente en una actividad preventiva, esto depende también del análisis de contexto en el que se sugieren unas líneas base de estructura-

ción del problema; esto hace alusión a los cuatro indicadores¹⁶ de gestión institucional desarrollados de la siguiente manera:

Indicadores

- 10 % de incremento anual de denuncias de la ciudadanía.
- 10 % de disminución anual de sanciones disciplinarias revocadas por la justicia.
- 3 intervenciones integrales contra las megaestructuras de corrupción por año.
- 10 dispositivos institucionales de sanción y/o reconocimiento. (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 34).

Los indicadores no solamente se contemplan como mediciones de la meta nueve, sino también como aspectos a mejorar, especialmente en determinadas acciones que permitan fortalecer y avanzar a la entidad frente a la consecución de resultados, que no tienen como única base la estadística descriptiva, cuya finalidad es dar a conocer el estado actual de la problemática (Procuraduría General de la Nación, 2018), sino propender por acudir al análisis de los datos masivos como mecanismo de oportunidad correlacional (información preventiva, disciplinaria y de intervención), que proveerá la correspondencia entre el aspecto organizacional-funcional y misional, hacia un producto que impacte el SIM, y que aporte los resultados de la gestión estratégica y decisional ante los componentes principales de

esa meta consagrada en el PEI. Aquí otro ejemplo:¹⁷

Indicadores

- 5 % mínimo de reducción en la utilización de tutela, por año.
- 20 % de aumento anual del número de acciones constitucionales que defiendan el interés colectivo.
- 3 estrategias para la promoción de la participación política y el derecho a la oposición
- 20 % de aumento anual del número de actuaciones gestionadas aplicando las herramientas del análisis de riesgo.
- 15 % de aumento anual del número de recomendaciones acogidas por los responsables, producto de la gestión de la Procuraduría General de la Nación.
- 15 % de aumento anual del número de decisiones sancionatorias por vulneración de derechos. (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 35).

De acuerdo con estos indicadores, el Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público de la entidad se puede favorecer, en gran medida, de los funcionalidad de los datos masivos, y del análisis de la correlación de los mismos, para medir los aspectos descriptivos, a través de un comparativo anual de mecanismos como las acciones de tutela radicadas en la entidad, por ejemplo.

Para el caso referido, la Procuraduría cuenta con el Sistema de Gestión Documental, y con el enfoque estadístico de las cifras reales y actuales de las unidades receptoras de la División de Registro y Control, que permitirían

16 «Objetivo general. Recuperar la confianza y fortalecer las capacidades del Estado, la Procuraduría General de la Nación y la sociedad civil, para identificar, prevenir, intervenir, sancionar y no tolerar la corrupción y la mala administración (gestión indebida de lo público) y garantizar derechos, cumplir deberes y salvaguardar el ordenamiento jurídico.

(...)
Objetivo estratégico 1. Aumentar la integridad y la ética público-privada en la gestión de lo público, haciendo efectivos los mecanismos anticorrupción y la corresponsabilidad, para recuperar la confianza ciudadana y fortalecer la cultura de lo público.

(...)
Objetivo específico 3. Transformar en ciudadanos y servidores las creencias y comportamientos que vulneran lo público, a través de formación, sanciones e incentivos, para rescatar la ética, revalorar la justicia y cuidar lo público.

Meta 9. Implementar 1 estrategia territorial y sectorial de sanciones e incentivos.

(...)
Indicadores (...). (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 31-32, 34).

17 «Objetivo general (...).

(...)
Objetivo estratégico 2. Promover la efectividad de los derechos y la legitimidad de la justicia, implementando mecanismos de prevención y respuesta a su vulneración, para que los responsables los hagan efectivos y así disminuyan las impunidades legal, moral y cultural, a través de la recuperación del valor de la justicia y el mejoramiento de su aplicación, con acceso, oportunidad y calidad, para que las personas vivan mejor en el territorio, en convivencia y sin conflicto armado.

Objetivo específico 4. Mejorar la capacidad institucional para identificar y responder a la vulneración de los derechos y promover el cumplimiento de los deberes. Para ello se desarrollarán instrumentos preventivos y sancionatorios que mejoren la materialización de los derechos, la realización de la paz, la reparación de las víctimas y la profundización de la democracia, con perspectiva territorial y diferencial.

Meta 11. Implementar 1 sistema de gestión de riesgos para promover la efectividad de derechos y prevenir su vulneración.

Indicadores (...). (Procuraduría General de la Nación, 2017b, P. 34-35).

establecer las entradas de datos y la gestión documental (tiempos de respuesta), en virtud de los porcentajes comparativos.

La calidad de los datos relacionada con los aspectos de gestión de las incidencias respecto del indicador cuatro, establecerán las consecuencias y efectos positivos y negativos de las actuaciones de las herramientas del Sistema

de Administración de Riesgos de la Procuraduría, que tiene que ver con la importancia de apropiar los datos masivos de la información del SIM, para aprovechar las preguntas estratégicas puntuales y generar los mecanismos esenciales para medir el impacto de la disminución de los procedimientos de intervención y prevención, frente a las actuaciones contra servidores públicos.

En el sexto indicador, el Sistema de Administración de Riesgos se puede favorecer del proceso de datos masivos (data cruda o estructurada) para establecer variables frente al Subsistema de Información Legal y de Relatoría (Sirel) y el SIM, mediante preguntas estratégicas que permitan resolver lo siguiente —a manera de ejemplo—: (tabla 1)

Esto puede aplicarse en los indicadores, mediante la resolución de la ecuación o flujo general de acciones descrito en la gráfica 3.

Frente al objetivo estratégico 2 (Procuraduría General de la Nación, 2017b), el análisis de datos masivos podrá brindar respuestas frente a los mecanismos que permitan, precisamente:

Promover la efectividad de los derechos y la legitimidad de la justicia, implementando mecanismos de prevención y respuesta a su vulneración, para que los responsables los hagan efectivos y así disminuyan las impunidades legal, moral y cultural, a través de la recuperación del valor de la justicia y el mejoramiento de su aplicación, con acceso, oportunidad y calidad, para que las personas vivan mejor en el territorio, en convivencia y sin conflicto armado. (P. 34).

Así mismo, poder ejecutar herramientas que permitan dilucidar aquellos aspectos que hagan fiable la efectividad frente al comportamiento de los tres valores de importancia enunciados en el PEI (legal, moral y cultural), que se pueden resolver mediante la creación de variables (preguntas estratégicas) para ejecutar frente a la base de datos de manera correlacionada.

III. Modelo neuronal para dar solución a la visión estratégica de la Procuraduría

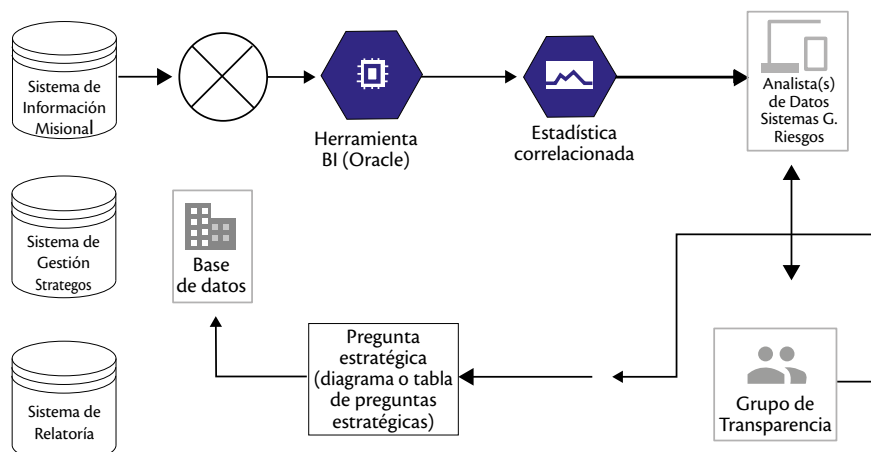
Como se representa en los esquemas introductorios e internos de la entidad, y teniendo en cuenta las fuentes de información estratégica (no analizadas), es importante

Tabla 1

| Sistema de Administración de Riesgos | | |
|--|--|---|
| Indicador | Preguntas estratégicas | Resultados y propuestas |
| 15 % de aumento anual del número de decisiones sancionatorias por vulneración de derechos. | ¿Cuáles son los principales aspectos para enfocar una decisión positiva o negativa frente a un hecho que comporte una violación de DD. HH? | Mecanismos de argumentación propositiva frente a la vulneración de un derecho fundamental o de DD. HH. |
| | ¿Cuál ha sido la decisión final que motiva, en <i>prima facie</i> , un fallo disciplinario con enfoque de DD. HH? | Propuesta de medición enfocada en determinar los motivos (jurídicos) frente a los DD. HH. |
| | En virtud de los hechos, ¿es evidente y reincidente el comportamiento que afecta la vulneración del derecho fundamental? | Solución estratégica o mecanismo que favorezca desestimular la afectación del derecho. |
| | ¿Los mecanismos de atención que posee el Estado pueden hacer frente a la prevención de la potencial vulneración del derecho? | Predecir cuál es el derecho potencialmente vulnerable frente a los mecanismos existentes en materia misional. |
| | ¿Es fundamental entender si los mecanismos utilizados son eficientes frente a la problemática social que afecta los DD. HH? | Medir los aspectos de eficiencia, en atención a los resultados, en la que se estipuló atacar el aspecto esencial de la problemática social. |
| | ¿El contexto en el que orbita la protección y prevención de vulneración de DD. HH y derechos fundamentales, no prevé una prerrogativa de atención frente a bienes jurídicos más afectados? | Establecer un rango y clasificación de DD. HH vulnerados ante la convergencia en materia de atención a la población mediante los resultados de los agentes (ciudadanos) o sectores potencialmente vulnerables (cifra real). |
| | ¿Se puede advertir la comisión de una vulneración de un derecho en virtud de una necesidad expuesta frente al indicador de no respuesta al ciudadano? | Mediante la medición o resultado de la vulneración delimitar y fortalecer el indicador negativo frente a la respuesta de la entidad al ciudadano. |

► Fuente. Elaboración propia.

Gráfica 3. Sistema relacional preventivo, disciplinario y de intervención



Fuente. Elaboración propia.

mencionar que dentro de las herramientas para valorar —y que pueden ser de efectiva ayuda— el cumplimiento efectivo de los objetivos y metas estratégicas de la Procuraduría, no existe un modelo representativo que sea fuente consultiva y confiable que facilite satisfacer de manera efectiva los retos y demás compromisos establecidos en el PEI.

En este sentido, la Procuraduría General de la Nación se propone articular y acompañar este proceso mediante la

construcción del «Modelo neuronal para la analítica de datos: visión de cumplimiento estratégico para la Procuraduría General de la Nación», en aras de visualizar los retos propuestos hacia el año 2021.

Este modelo posee los aspectos de la metodología que dispone el BID, expuestos en el estudio *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe* (Rodríguez, et al., 2017, pp. 10-11), en el que se presentan

los principales pilares sobre los cuales se debería responder, asertivamente, el cumplimiento de las metas.

Por otro lado, se requiere la herramienta, la estadística y la ciencia de los datos, con una eficiente construcción de un conjunto de preguntas estratégicas, que permitan diseñar los mecanismos para los responsables de cada uno de los procesos que intervienen, y así facilitar la interacción e interoperabilidad entre la herramienta o *software* con los gestores de conocimiento, para, finalmente, lograr la efectividad y cumplimiento de los objetivos establecidos (gráfica 4).

El modelo neuronal se construye a partir de la sinapsis entre sus componentes, esto quiere decir que para poder lograr una correcta analítica de datos, mediante una finalidad observable y definible, el Modelo Neuronal para la Visión Estratégica (MNVE) en la Procuraduría deberá brindar información de manera eficiente y eficaz frente a los logros de oportunidad y efectividad planteados, y definir los propósitos institucionales, facilitando con esto la comunicación directa entre instancias que dependen estratégicamente de las funciones misionales, dentro del contexto actual del país.

Igualmente, el modelo podrá afianzar las políticas de la Estrategia de Gobierno en Línea (GEL), promoviendo la apropiación y aprovechamiento de las TIC en el ámbito social estratégico y moderno que requiere la Procuraduría General de la Nación y, por *ende*, poder responder a las necesidades actuales y futuras en materia de información estadística, documental, jurisprudencial y misional, observando criterios tecnológicos que le permitan a la entidad ser modelo en todos los ámbitos.

Por otra parte, con la ejecución de un plan de obtención de información y aprovechamiento de las fuentes externas e internas para tomar decisiones frente a un asunto en particular, el modelo le permitirá a los servidores encargados de cada una de las funciones que desempeñan, lograr analizar las circunstancias que rodean las fuentes de información mediante un análisis completo de los principales insumos, con el fin de instrumentalizar su trabajo en materia de eficiencia y eficacia administrativa.

Gráfica 4. Diagrama de interoperabilidad: modelo neuronal estratégico para la Procuraduría General de la Nación



Fuente. Elaboración propia.

En ese sentido, el MNVE pretende ser una ayuda y soporte para poder gestionar la actividad recurrente en medios audiovisuales, escritos y de comunicación, para poder actuar bajo las circunstancias externas en los ámbitos económico, político y social para obtener una mirada de 360 grados sobre la problemática general. A continuación, los cuatro ejes esenciales propuestos que permitirán desarrollar el modelo.

A. Sistema de Gestión de Riesgos y Alertas Tempranas

Permitirá al Grupo de Transparencia, Integridad y Cultura de lo Público de la entidad obtener información real y continua del análisis de la gestión institucional, para poder lograr y obtener productos que se relacionen con el cumplimiento formal de los objetivos estratégicos, y responder a las alternativas y alertas tempranas frente a los filtros y repuestas adecuadas a su actividad.

B. Sistema Inteligente de Gestión Documental


Permitirá caracterizar y efectivizar la importancia de la gestión de cada uno de los documentos físicos y electrónicos que se alleguen a la entidad, mediante la individualización de comunicaciones (derechos de petición en general) para responder al ciudadano de acuerdo con su problemática y, de la misma manera, con relación a los requerimientos mayormente efectuados hacia y desde la entidad.

C. Sistema de Fuentes Abiertas e Internet

Este sistema hace parte del MNVE, y tiene que ver con la centralización y observación de la información pública en la internet que es de interés para la entidad, en donde se puede evaluar el contexto real de la información, en tratándose de los resultados de diferentes fuentes de comunicación (prensa, multimedia, etc.) que sirvan, además, de insumo para asesorar directamente al procurador y viceprocurador en toda la temática actual.

D. Sistema Inteligente de Relatoría

Tiene que ver con las decisiones en materia disciplinaria y aquellas que abordan varios ejes en materia judicial; unas corresponden a las decisiones de primera y segunda instancia, en las que se deben evaluar los motivos y argumentos decisoriales que apoyaron la sanción o absolución en un proceso, las otras permiten asesorar directamente a las Procuradurías Auxiliares de Asuntos Constitucionales, y para Asuntos Disciplinarios, entre otras, sobre los argumentos de las altas Cortes en el dimensionamiento de la sanción.

Dado lo anterior, y a manera de corolario, dejo a ustedes esta frase: «Solo el conocimiento real de los acontecimientos hace parte de la verdad y los datos son muestra representativa de esa realidad». 


Referencias bibliográficas

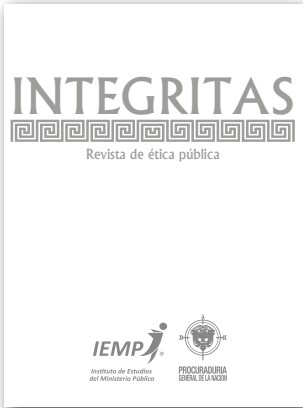
- Asamblea Nacional Constituyente. (4 de julio de 1991). Artículos 118 [Título V]; artículo 277 [Título X]. Constitución Política de Colombia. Recuperado de (2018, 25 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (11 de diciembre de 2017). BID apoya a Colombia en el control y prevención de la corrupción. Recuperado de (2018, 26 de junio) <https://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2017-12-12/prevencion-de-la-corrupcion-publica-en-colombia%2C12006.html>
- Calvo, Jorge Mario. (2017). Modelo de integración de inteligencia de negocios y gestión del conocimiento. P. 1.
- Power, D. J. (Abril, 2014). Using 'big data' for analytics and decision support. *J. Decis. Syst.* Vol. 23, n.º 2. PP. 222–228. En Rodríguez, P.; Palomino, N.; Mondaca, J. (2017c). *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Resumen de políticas del BID* n.º IDB-PB-266. P. 1. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000694>
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de febrero de 2000). Decreto Ley 262 de 2000. DO: 43 904. Recuperado de (2018, 25 de junio) <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=40618>

- *Oxford Dictionaries* (2018). Análisis. Recuperado de (2018, 28 de junio) <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/analisis>
- Procuraduría General de la Nación. (10 de mayo de 2006). Resolución 114 de 2006. Recuperado de (2018, 27 de junio) <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.DocumentacionInteresComponentPageFactory>
- Procuraduría General de la Nación. (3 de octubre de 2007). Resolución 278 de 2007. Recuperado de (2018, 27 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/poas/119_107_19%20Resoluci%C3%B3n%20278%202007%20adopcion%20Sistema%20de%20Informaci%C3%B3n%20Strategos.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (22 de mayo de 2008). Resolución 269 de 2008. Recuperado de (2018, 27 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//557_resolucion269-08.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (18 de octubre de 2016). Resolución 473 de 2016. Recuperado de (2018, 27 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/RESOLUCION_473_18_OCT_2016.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (6 de octubre de 2017a). Plan Estratégico 2017-2021, «Por una Procuraduría Ciudadana» [Resolución 516 de 2017]. Recuperado de (2018, 25 de junio) [https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/57%20%20Resoluci%C3%B3n%20516%20de%202017%20plan%20estrategico%202017-2021\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/57%20%20Resoluci%C3%B3n%20516%20de%202017%20plan%20estrategico%202017-2021(1).pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2017b). Plan Estratégico 2017-2021, «Por una Procuraduría Ciudadana». PP. 11, 13, 31-32, 34-35, 42. Recuperado de (2018, 25 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/3/37_PEL-PGN-v1.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (10 de febrero de 2017c). Resolución 40 de 2017. Recuperado de (2018, 27 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/modulo_calidad//1663_Resolucion%2040-2017.pdf
- Procuraduría General de la Nación. (22 de noviembre de 2017d). Resolución 618 de 2017. Recuperado de (2018, 27 de junio) https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/flas_juridico/1922_PGN-

Novedades editoriales

- ▶ **Código Disciplinario Único. Notas de vigencia 2017**
Procuraduría General de la Nación (2017).
Costo: \$ 35.000
- ▶ **Derecho disciplinario y bien jurídico.**
Procuraduría General de la Nación (2017).
Costo: \$ 30.000
- ▶ **Integritas. Revista de ética pública**
Procuraduría General de la Nación (2017).
Costo: \$ 20.000





Resoluci%C3%B3n%20618%20de%202017.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2018). *Informe de gestión 2017*, 365 días de Procuraduría Ciudadana. IEMP: Bogotá.

Rodríguez, P.; Palomino, N.; Mondaca, J. (2017). *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Resumen de políticas del BID n.º IDB-PB-266*. PP. 1, 10-11. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000694>.

Song, I.-Y.; Zhu Y. (Agosto, 2016). Big data and data science: ¿what should we teach? Expert

Syst. Vol. 33, n.º 4. PP. 364–373. En Rodríguez, P.; Palomino, N.; Mondaca, J. (2017c). *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe. Resumen de políticas del BID n.º IDB-PB- 266*. P. 1. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000694>

Universidad de los Andes. Observatorio de la Democracia/Departamento de Ciencia Política. (2016). *Democracia e instituciones*. Recuperado de (2018, 21 de Marzo)https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/democracia-e-instituciones/?question_id=10125

- *Wikimedia commons*. (2014). Algoritmo. De LampFlowchart.svg:svg by Booyabazookao-original png by Wapcapletderivative work: Huhsunqu (talk) -LampFlowchart.svg, CC BY-SA 3.0. Recuperado de (2018, 28 de <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=6354606>
- *Wikipedia*. (2018a). Dato. Recuperado de (2018, 28 de <https://es.wikipedia.org/wiki/Dato>
- *Wikipedia*. (2018b). Algoritmo. Recuperado de (2018, 28 de junio) <https://es.wikipedia.org/wiki/Algoritmo>

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



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

Capacitación

Ministerio público ciudadano

Informe de gestión 2017

Programa Nacional de Capacitación del Ministerio Público Dirigido a Personeros Municipales

Cortesía de Luis Alberto Ujueta Cárdenas - IEMP.



► «Las sociedades necesitan de un faro conductor vigilante de las instituciones, que empoderen la comunidad en demanda de sus derechos». Luis Alberto Ujueta Cárdenas.

LUIS ALBERTO UJUETA CÁRDENAS

COORDINADOR ACADÉMICO

DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN DEL IEMP

El objetivo general del Programa Nacional de Capacitación del Ministerio Público Dirigido a Personeros Municipales del IEMP es fortalecer los lazos interinstitucionales a través de la articulación del ministerio público local, mediante el uso de herramientas prácticas para el accionar misional, propósito que la unidad académica, año tras año, ha logrado gracias al empoderamiento de la labor disciplinaria, de los mecanismos de protección de derechos humanos (DD. HH) y de participación ciudadana, la protección ambiental y la articulación referida, a través de las mesas regionales de trabajo. (Tablas 1 y 2).

I. Análisis de la ejecución del programa

En el año 2017 el Programa Nacional de Capacitación del Ministerio Público Dirigido a Personeros Municipales realizó un

total de 13 eventos y convocó a los 1101 municipios del país priorizando lugares y puntos estratégicos de la región, que fueran de fácil acceso para los personeros municipales, y así cubrir el territorio nacional; adicionalmente, el programa tuvo en cuenta los 20 personeros locales de la capital del país. La programación de los eventos tuvo en cuenta el presupuesto asignado para la vigencia y la distribución histórica por regiones que consiste en convocar en una ciudad varios departamentos. (Tabla 3).

Para desarrollar la agenda propuesta de tres días, 24 horas, se conformó un equipo con integrantes de la Red de Formadores del IEMP y algunos facilitadores

de la Policía Nacional para el caso de la socialización del Código Nacional de Policía y Convivencia para Vivir en Paz, y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para el caso de los Sistemas de Información para la Gestión Pública.

A. Docentes por componente temático

En lo referente a la efectividad de las convocatorias, el programa tuvo una asistencia de 778 personeros de los 1101 a nivel nacional, es decir, la participación fue del 70,66 por ciento; sin embargo, también asistieron funcionarios públicos de

Tabla 1. Cobertura regional 2017. Segunda fase « Ministerio público ciudadano »

| N.º | Ciudad sede | Departamentos | Asistentes personeros |
|--------------|---------------|--|-----------------------|
| 1 | Medellín | Antioquia / Chocó | 124 |
| 2 | Pereira | Caldas / Risaralda / Quindío | 26 |
| 3 | Barranquilla | Atlántico / Bolívar / Magdalena / San Andrés | 50 |
| 4 | Popayán | Valle del Cauca / Cauca | 43 |
| 5 | Girardot | Cundinamarca | 85 |
| 6 | Pasto | Nariño / Putumayo | 72 |
| 7 | Valledupar | Cesar / La Guajira | 44 |
| 8 | Bucaramanga | Santander | 87 |
| 9 | Villavicencio | Meta / Casanare / Vichada / Guainía / Vaupés / Amazonas / Guaviare | 56 |
| 10 | Cúcuta | Norte de Santander / Arauca | 26 |
| 11 | Sincelejo | Sucre / Córdoba | 23 |
| 12 | Neiva | Caquetá / Huila / Tolima | 50 |
| 13 | Bogotá, D. C. | Bogotá D. C., personeros locales / Boyacá | 92 |
| Total | | | 778 |

► Fuente. Elaboración propia.

Tabla 2. Población capacitada 2017

| Número de capacitados | Servidores Procuraduría | Servidores personerías | Servidores Defensoría | Otros servidores públicos | Particulares |
|------------------------------|---|------------------------|-----------------------|---------------------------|--------------|
| | 99 | 778 | 20 | 207 | 132 |
| Número de eventos realizados | 13 eventos realizados con un total de 1235 asistentes. | | | | |
| Presupuesto | Se asignó un presupuesto total de \$ 50 000 000 de los cuales se ejecutaron \$ 48 623 308 | | | | |

► Fuente. Elaboración propia.

Tabla 3. Calendario programa de personeros 2017

| N.º | Ciudad sede | Número de municipios convocados por departamentos | Fechas | Total de municipios convocados |
|--------------|---------------|---|------------------|--------------------------------|
| 1 | Medellín | Antioquia (125) / Chocó (32) | Jun. 7 al 19 | 157 |
| 2 | Pereira | Caldas (27) / Risaralda (12) / Quindío (14) | Jun. 21 al 23 | 53 |
| 3 | Barranquilla | Atlántico (23) / Bolívar (45) / Magdalena (31) / San Andrés (1) | Jul. 5 al 7 | 100 |
| 4 | Popayán | Valle del Cauca (42) / Cauca (43) | Jun. 26 al 28 | 85 |
| 5 | Girardot | Cundinamarca (116) | Ag. 15 al 17 | 116 |
| 6 | Pasto | Nariño (64) / Putumayo (13) | Ag. 30 a sept. 1 | 77 |
| 7 | Valledupar | Cesar (24) / La Guajira (15) | Sept. 6 al 18 | 42 |
| 8 | Bucaramanga | Santander (87) | Sept. 13 al 15 | 86 |
| 9 | Villavicencio | Meta (29) / Casanare (19) / Nuevos departamentos (14) | Oct. 6 al 19 | 59 |
| 10 | Cúcuta | Norte de Santander (40) / Arauca (7) | Oct. 11 al 13 | 47 |
| 11 | Sincelejo | Sucre (25) / Córdoba (28) | Oct. 25 al 27 | 53 |
| 12 | Neiva | Caquetá (16) / Huila (38) / Tolima (47) | Nov. 8 al 10 | 103 |
| 13 | Bogotá, D. C. | Bogotá D. C., personeros locales (20) / Boyacá (123) | Nov. 20 al 22 | 143 |
| Total | | | | 1121 |

► Fuente. Elaboración propia.

Tabla 4. Docentes por componente temático en 2017

| Componentes | Docentes |
|-----------------------|-----------------------------|
| Disciplinario | José Omar Ortiz |
| | Jaime Mejía Ossman |
| Defensoría del Pueblo | Martha Mireya Moreno |
| | Leonardo Bahos |
| Ambiental | Daniel Cure |
| | Adolfo Ibáñez |
| DANE | Yohana Cuca Munar |
| | Nelson Fidel Barbosa |
| Policía Nacional | Mayor Ricardo Pico Figuereo |
| | Fuerza pública regional |
| Mesas regionales | Leandro Ramos |
| | Alberto Ujueta |

► Fuente. Elaboración propia..

las oficinas de control interno tanto departamentales como municipales y miembros de la fuerza pública.

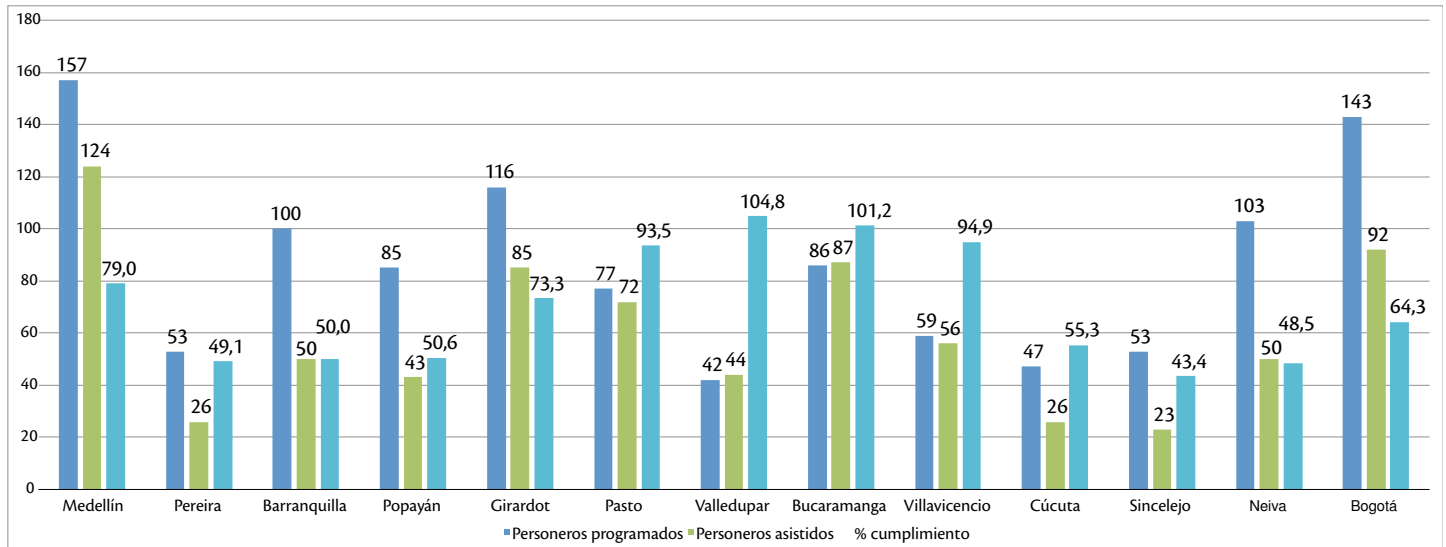
El programa se desarrolló con un cubrimiento del 100 % del territorio nacional, de acuerdo con lo programado, mediante 13 eventos y la asistencia de 1235 personas entre las que se registran personeros, funcionarios de la Defensoría del Pueblo, de la Procuraduría General de la Nación y entidades municipales y regionales, y ciudadanos interesados en las actividades del programa.

Lo anterior refleja el compromiso y aceptación de las capacitaciones y temas desarrollados por las personas y servidores tanto del ministerio público como de las diferentes entidades. En los eventos realizados en Valledupar y Bucaramanga se destaca la mayor asistencia, las de menor fueron Pereira en Risaralda, que convocó a los personeros de los departamentos del Eje Cafetero y algunos municipios del norte del Valle, y Coveñas en Sucre, que congregó a los servidores de dicho departamento y de Córdoba, este último, aportó un menor porcentaje de participación. Se destacó la valiosa colaboración de la institucionalidad del municipio de Coveñas que sugirió ser sede del evento, resultando un ejercicio muy positivo. (Tabla 4).

B. Asistencia por ciudad en 2017

En el marco de la mejora continua del programa, y por solicitud del director del IEMP, a partir del evento programado en la ciudad de Pasto (Nariño), se elaboró un formulario de preguntas, cinco por módulo, para evaluar a los personeros. El cuestionario se aplicó en las

Gráfica 1. Asistencia por ciudad en 2017



Fuente. Elaboración propia.

ciudades de Pasto, Valledupar (Cesar), Bucaramanga (Santander), Villavicencio (Meta), Cúcuta (Norte de Santander), Sincelejo (Sucre), Neiva (Huila) y Bogotá, con un total de 343 personeros evaluados —se recuerda que a dichas ciudades, sedes, asistieron representantes de otros departamentos—. (Gráfica 1).

Los resultados permitieron priorizar las necesidades reconocidas y manifestadas en los diagnósticos de capacitación de las regiones; además, a través de las alianzas con la Defensoría y la Federación Nacional de Personeros (Fenalper), se desarrollaron ejes temáticos que consolidan e integran las capacidades de los personeros en el contexto, así como las demandas sociales en el proceso de paz y posconflicto.

Derecho disciplinario, defensa y protección de DD. HH., Código Nacional de Policía y Convivencia para Vivir en Paz, protección ambiental y sistemas de gestión documental fueron los cinco ejes temáticos propuestos para las capacitaciones, acompañados de las mesas regionales de trabajo que facilitaron fomentar la articulación de las instancias que integran el ministerio público, identificar las dinámicas y problemas locales y fortalecer la gestión, la resolución de conflictos y brindar alternativas de solución a las dificultades locales. Durante el desarrollo de las capacitaciones se generó un trabajo conjunto con el área de transparencia

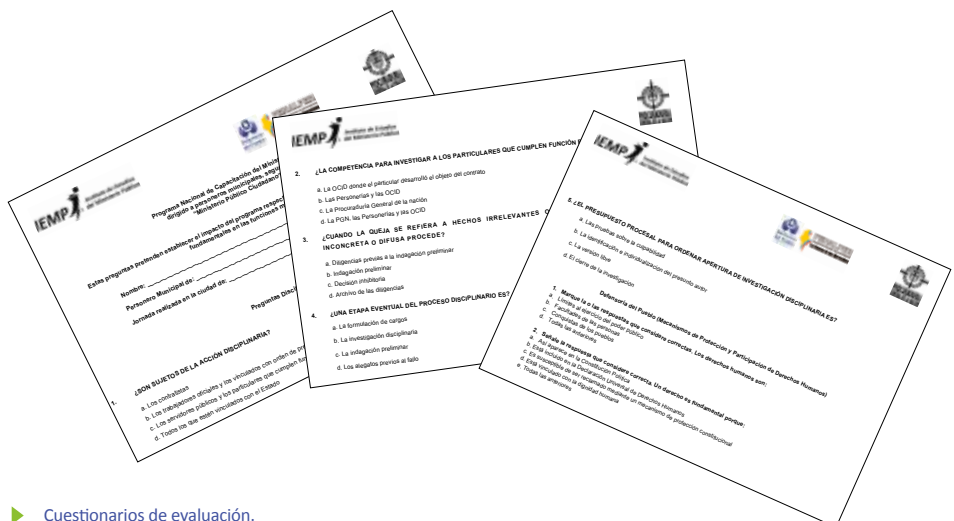
de la Procuraduría, razón por la cual se incluyó este contenido en el programa académico, ejemplo de ello fue la ciudad de Bogotá, entre otras.

C. Cuestionarios de evaluación 2017

Los cuestionarios de evaluación fueron ajustados en cada una de las ciudades donde se practicaron, en respuesta a las dinámicas administrativas y al número de ejes temáticos desarrollados. En Pasto, por ejemplo, se aplicaron un total de 15 preguntas en tres ejes temáticos, teniendo en cuenta que no asistieron los responsables de los temas a cargo del DANE y de la Policía Nacional. El puntaje de cada pregunta correcta era de 0,33, por ende se aprobaba con diez preguntas acertadas.

En Bucaramanga y Valledupar se aplicaron un total de 26 preguntas a 75 y 33 personas, respectivamente, en los cinco ejes temáticos, en donde el DANE aplicó cuatro preguntas y la Policía Nacional siete, con un valor por respuesta correcta de 0,19 aprobándose con 16 acertadas. En las ciudades de Villavicencio y Cúcuta se aplicaron 24 preguntas, dos menos de la Policía Nacional, con un puntaje de 0,21 por cada una aprobándose el cuestionario con 15 correctas.

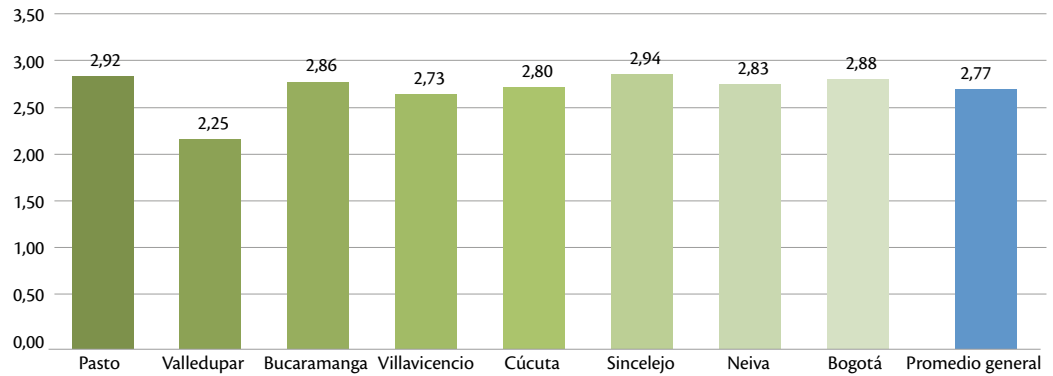
Por otro lado, en las ciudades de Sincelejo, Neiva y Bogotá se evaluaron 20 preguntas, en cuatro ejes temáticos, quedando por fuera el de sistemas de información del DANE, con un valor por pregunta de 0,25 siendo necesarias 12 correctas para aprobar.



Cuestionarios de evaluación.

Los promedios de la tabulación de los cuestionarios de evaluación determinaron que las calificaciones más altas están en las ciudades de Sincelejo con 2,94 y Pasto, que convocó también a los personeros de Putumayo, con un puntaje de 2,92. La puntuación más baja la obtuvo la ciudad de Valledupar con 2,25. Finalmente, la calificación promedio general de las ciudades donde se realizó la evaluación fue de 2,77 (gráfica 2).

Gráfica 2. Promedio de calificación del programa en 2017



► Fuente. Elaboración propia.

D. Promedio general de evaluación por ciudad en 2017

El tema disciplinario, como demuestra la gráfica, obtuvo un promedio de 0,84 %, los mecanismos de protección de derechos y de participación ciudadana 0,59 %, los sistemas de información para la gestión pública un promedio de 0,27 %, los temas ambientales un 0,55 % y la socialización del Código Nacional de Policía y Convivencia para Vivir en Paz un 0,71 %. (Gráfica 3).

Las cifras evidenciaron que el tema disciplinario generó mayor interés en los participantes, tuvo mayor demanda de capacitaciones, seguido del código. En menor proporción fueron requeridos los módulos de DD. HH., protección ambiental y sistemas de información para la gestión pública.

Un módulo que merece especial comentario es el diseñado para articular las instancias que conforman el ministerio público, espacio ideado como punto de encuentro entre los actores, en cada uno

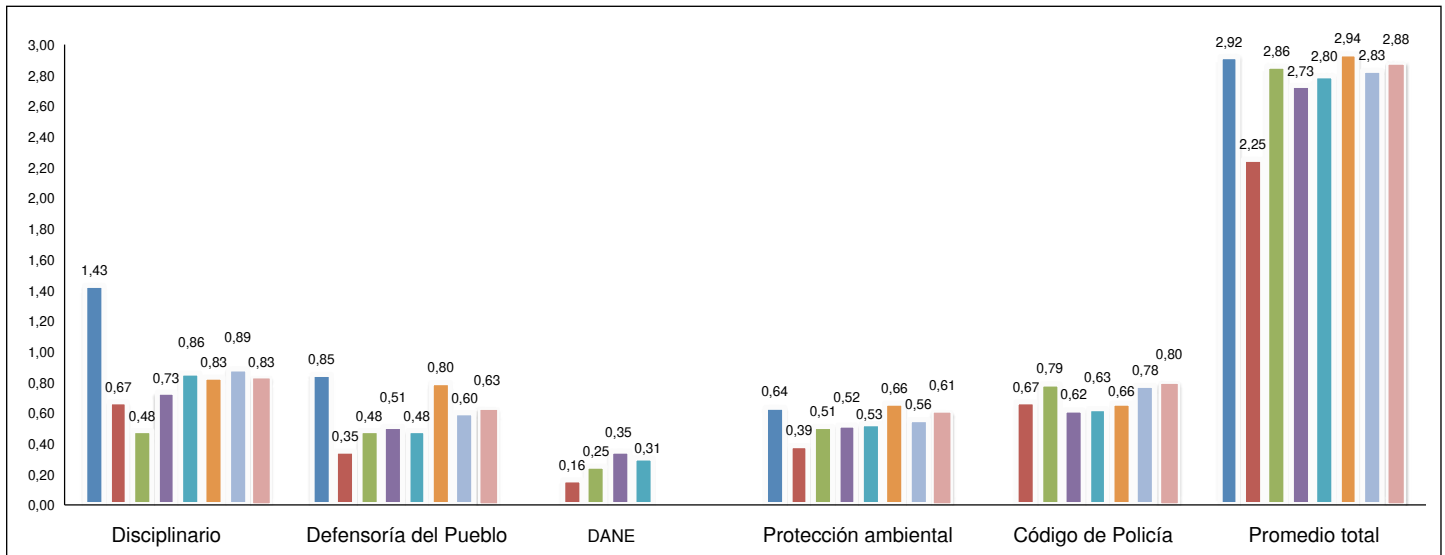
de los eventos programados, es decir, procurador regional o provincial, defensor regional, y los personeros y personeras que asisten a los encuentros.

Para este ejercicio, el IEMP creó en 2017 un espacio en la página web con una matriz para que fueran consignadas las principales problemáticas planteadas por los personeros, buscando un accionar conjunto con la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

La actividad se realizó en dos tiempos, el primero con la participación de los

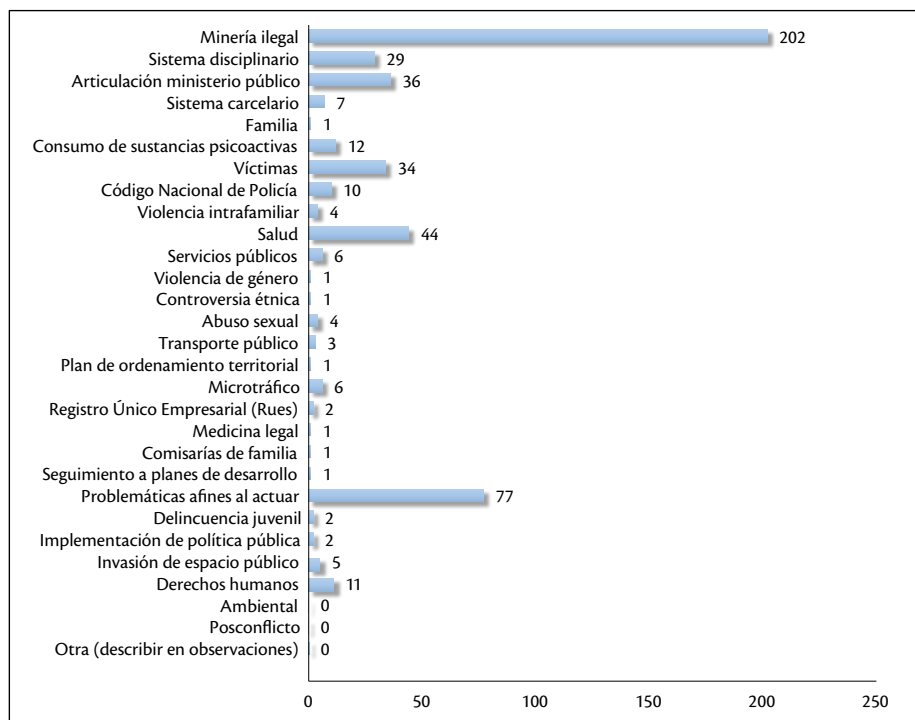
personeros que expresaron sus inquietudes y el segundo socializando lo consignado en la matriz. El desarrollo del ejercicio determinó la importancia de mantener estos espacios de reconocimiento de los actores involucrados, como escenarios para expresar sus necesidades, conocer el diagnóstico real de las problemáticas locales y lograr la interlocución y acompañamiento, especialmente a los personeros, por parte de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

Gráfica 3. Promedio de calificación de los ejes por ciudad, 2017



► Fuente. Elaboración propia.

Gráfica 4. Problemas identificados en 2017



Fuente. Elaboración propia.

Tablas 5 y 6. Acciones y regiones por problemática, 2017

| Acciones por problemática | | |
|---|--|---|
| Problemática | Acciones | Departamentos |
| Víctimas | Fortalecer la implementación eficaz de la política a través de mesas de trabajo y acciones judiciales. | Sucre, Atlántico, Huila, Popayán, Meta, Norte de Santander, |
| | Concertar acciones para la atención integral, agilizar la entrega de ayudas y reparación. | Cundinamarca, Neiva, Bogotá. |
| | Mecanismos de reparación y protección de derechos, convocando mesas de trabajo. | |
| Articulación del ministerio público | Lograr participación ciudadana y articulación de entes del nivel central. | Sucre, Atlántico, Nariño, Popayán, Meta, Antioquia, Risaralda, Neiva, Bogotá. |
| | Presencia y acción de entidades, compromiso de acciones pactadas y coordinación de acciones. | |
| | Lograr el apoyo, articulación y establecer un plan de acción para el análisis de problemáticas, roles y funciones. | |
| Salud | Mesa permanente de trabajo para determinar acciones que mejoren la prestación de servicios. | Santander, Norte de Santander, Cundinamarca, Cesar, Neiva, Bogotá. |
| Problemáticas afines al actuar misional | Gestión, acciones judiciales, prevenir contaminación, reducir impactos negativos, procesos de consulta. | Sucre, Nariño, Santander, Meta, |
| | Articulación y acompañamiento institucional preventivo y sancionatorio, capacitación y capacidad de personal en derecho disciplinario. | Norte de Santander, Cundinamarca, Cesar, Neiva. |
| | Articulación y acompañamiento institucional y rutas de trabajo. | |
| | Capacitación en reparación, participación y contratación, fortalecimiento institucional. | |
| | Cumplimiento art. 177, Ley 136/94, gestión diferentes instituciones. | |

E. Problemas identificados en 2017

La minería ilegal, la apropiación del sistema disciplinario, la articulación del ministerio público, la atención a víctimas, los temas de salud y las problemáticas afines al actuar misional, entre otros, establecen las pautas para diseñar los futuros planes de acompañamiento y capacitación de las instituciones.

En las 73 mesas regionales realizadas en todo el país, los problemas priorizados a nivel nacional, fruto de la tabulación, corresponden a la salud, la atención a las víctimas y la articulación institucional; allí, también se plantearon acciones de solución como mesas de trabajo permanentes para mejorar la prestación del servicio de salud, por ejemplo, con un tiempo meta de tres a seis meses, en las que deben tener asiento la Superintendencia de Salud, las secretarías del sector, el ministerio público y las entidades territoriales involucradas. (Gráfica 4).

Como alternativa de solución a la problemática de víctimas se planteó fortalecer la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y garantizar la atención integral y oportuna mediante rutas de acción y mesas de trabajo, en un tiempo estimado de tres meses, de acuerdo con los intervalos consignados en la matriz y con la interacción entre el ministerio público, las alcaldías, las unidades de atención y reparación integral de víctimas, y las administraciones municipales y departamentales. Adicionalmente, para la articulación institucional se propuso la concertación, orientación, acompañamiento y seguimiento a los planes de acción institucionales, entre el ministerio público y las entidades territoriales.

En las tablas 5 y 6, se desglosan por problemática las regiones priorizadas en el programa —13, con igual número de eventos— y las mesas realizadas (tabla 5, arriba); en el cuadro siguiente (tabla 6, abajo.) se observa el número de regiones en las que se priorizó como problemática. (Tablas 5 y 6).

De acuerdo con la información, se evidenció que las regiones con problemas de violencia se encuentran ubicadas en las zonas norte y sur del país, donde históricamente se registran necesidades y

| Acciones por problemática | | |
|--|---|----------------------------------|
| Problemática | Acciones | Departamentos |
| Servicios públicos | Requerir a los prestadores la mejora en el servicio y acopiar información de fallas. | Atlántico |
| Sistema disciplinario | Acciones encaminadas a prevenir fallas disciplinarias y fortalecimiento de equipo interdisciplinario de SSPP. | Huila, Nariño, Popayán, Bogotá. |
| DD. HH., violencia intrafamiliar, drogas | Articulación interinstitucional, promoción y divulgación clara e intervención. | Huila. |
| Minería ilegal | Mesas de trabajo, acompañamiento, consulta popular y divulgación. | Antioquia, Risaralda, Santander. |
| Código Nacional de Policía | Difusión pedagógica. | Popayán. |

► Fuente. Elaboración propia.

| Problemática | Región | Mesas |
|---|--------|-------|
| Articulación institucional | 8 | 26 |
| Víctimas | 10 | 25 |
| Disidencias al interior de los resguardos | 8 | 33 |
| Servicios públicos | 1 | 2 |
| Sistema disciplinario | 5 | 13 |
| DD. HH., violencia intrafamiliar, drogas | 1 | 3 |
| Minería ilegal | 3 | 15 |
| Salud | 7 | 28 |
| Código Nacional de Policía | 1 | 3 |
| Sistema carcelario | 1 | 2 |

► Fuente. Elaboración propia.

Tabla 7. Calificaciones de satisfacción por módulos 2017

| Derecho disciplinario | Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana | Sistemas de información para la gestión pública | Mecanismos de protección de derechos humanos | Protección ambiental | IEMP / articulación ministerio público |
|--------------------------------------|--|---|--|----------------------|--|
| 86,44 % | 84,17 % | 80,02 % | 83,82 % | 85,32 % | 84,12 % |
| 94,86 % | 79,30 % | 89,69 % | 90,56 % | 90,96 % | 91,22 % |
| 86,82 % | 89,43 % | 85,75 % | 88,09 % | 84,58 % | 85,97 % |
| 92,34 % | 87,45 % | 88,91 % | 93,62 % | 92,71 % | 93,24 % |
| 87,74 % | 73,08 % | | 86,71 % | 85,19 % | 89,74 % |
| 96,84 % | 93,33 % | | 88,33 % | 88,33 % | 91,04 % |
| 94,91 % | 92,27 % | | 93,92 % | 91,92 % | 92,38 % |
| 92,21 % | 83,45 % | 85,13 % | 88,74 % | 86,64 % | 88,92 % |
| 89,89 % | 82,11 % | 84,44 % | 84,94 % | 87,87 % | 85,80 % |
| 96,29 % | 89,87 % | 86,52 % | 91,29 % | 92,99 % | 95,93 % |
| 95,22 % | 93,26 % | | 93,33 % | 91,67 % | 93,84 % |
| 92,45 % | 92,89 % | | 91,72 % | 91,37 % | 92,55 % |
| 91,62 % | 86,83 % | | | 87,70 % | 89,89 % |
| 92,12 % | 86,73 % | 85,78 % | 89,59 % | 89,02 % | 90,36 % |
| Promedio general del programa | | | | | 88,93 % |

► Fuente. Elaboración propia.

situaciones vulnerables, junto con territorios capitales a los que acuden frecuentemente las víctimas buscando refugio. Por otro lado, la salud se priorizó en territorios hacia el centro norte del país, lo que puede explicarse a través de las costumbres que permanecen en las regiones.

F. Evaluaciones del programa en 2017

El puntaje que obtuvo el programa dirigido a personeros en 2017, según el promedio de la tabulación de las evaluaciones de satisfacción, fue de 88,93%. En detalle, el eje disciplinario fue evaluado con un 92,12%, las mesas regionales con un 90,36% y los temas ambientales con un 89,02%. El resultado determina que el actuar misional de la Procuraduría debe permanecer en temas puntuales como el derecho disciplinario, la protección ambiental y las mesas regionales de trabajo. (Tablas 7 y 8).

G. Costos del programa en 2017

El IEMP destinó la suma de 50 millones de pesos para la ejecución del programa. El presupuesto contempló el pago

Tabla 8. Evaluación de eventos y docentes por ciudad, 2017

| Evaluación de evento y docentes por ciudad | | |
|--|----------------|----------------|
| Ciudad | Evento | Docentes |
| Medellín | 82,62 % | 83,98 % |
| Pereira | 88,98 % | 89,43 % |
| Barranquilla | 86,61 % | 86,77 % |
| Popayán | 90,46 % | 91,38 % |
| Girardot | 75,00 % | 70,41 % |
| Pasto | 91,33 % | 91,89 % |
| Valledupar | 85,00 % | 85,84 % |
| Bucaramanga | 92,27 % | 93,86 % |
| Villavicencio | 85,00 % | 85,84 % |
| Cúcuta | 88,83 % | 92,08 % |
| Sincelejo | 87,80 % | 89,47 % |
| Neiva | 87,99 % | 89,60 % |
| Bogotá | 89,08 % | 88,56 % |
| Total | 87,99 % | 89,43 % |

► Fuente. Elaboración propia.

de tiquetes aéreos, viáticos y gastos de transporte, según el caso, de los integrantes de la Red de Formadores del IEMP. Los facilitadores de la Policía Nacional y del DANE asumieron los gastos para asistir a los eventos programados. (Tabla 9).

Por otro lado, se efectuó un estimativo de la consecución de los salones y demás ayudas logísticas, labor que desarrollaron con lujo de detalles los procuradores regionales y provinciales y, en algunos casos, los personeros de los municipios donde se realizaron los eventos. El valor se estima en \$ 3 000 000. Eventos como los de Medellín, Pereira, Valledupar,

Bucaramanga, Coveñas y Bogotá contaron con la participación activa de los personeros.

Teniendo en cuenta los valores ejecutados por el IEMP, sumado a las proyecciones, y de acuerdo con el número de participantes en las diferentes regiones, se puede establecer un promedio de inversión por personero; esto explica por qué en ciudades como Medellín la inversión fue de \$ 50 556 por persona, mientras que en Cúcuta alcanzó los \$ 187 810. Estos datos, entre otros, permitirán determinar las futuras ciudades a tener en cuenta para desarrollar eventos.

Para llevar a cabo las capacitaciones, se requirió el trabajo conjunto y armónico con las instancias territoriales en lo referente al apoyo logístico, organización y convocatoria, por lo cual el papel de los procuradores regionales y provinciales, unido al de algunos representantes de los personeros, fue crucial para desarrollar este trabajo; así mismo, el apoyo y compromiso de los diferentes formadores que, valga la pena señalar, obtuvieron 85,84 % en las evaluaciones de satisfacción de los docentes.

El puntaje promedio general de la evaluación de satisfacción de los eventos fue 85%. Las mejores calificaciones correspondieron a las ciudades de Bucaramanga con 92,27 % y 93,86 %, Pasto con 91,33 % y 91,89 %, junto a Popayán con 90,46 % y 91,38 %.

Finalmente, y pensando en la proyección para el año 2018 —desde la realización del primer Comité Técnico de Seguimiento al Programa de Personeros—, es necesario determinar claramente la participación de la Fenalper y de la Defensoría del Pueblo.

II. Conclusiones finales

- Establecer evaluaciones en cada uno de los eventos programados es fundamental, al igual que proyectar talleres que involucren directamente la participación de los personeros.
- Contar con el compromiso decidido de la Defensoría del Pueblo y de la agremiación de personeros es necesario, para futuras programaciones.
- Tener en cuenta experiencias positivas de personeros que, por su trabajo, establecen alianzas estratégicas, proyectos de cooperación y, en suma, labores que optimizan la labor misional de las personerías.
- Involucrar a dichos personeros, activamente, en la Red de Formadores del IEMP, lo que permitirá, en la práctica, transmitir las experiencias positivas. En el mismo sentido, y teniendo en cuenta las mejores notas de las evaluaciones efectuadas, integrar a estos personeros en los proyectos pilotos y demás estrategias pensadas desde el área de capacitación virtual, y ofrecer apoyos o subsidios educativos a quienes lo merecen.
- Tener en cuenta a los personeros de Bogotá, de las 20 localidades, para desarrollar una estrategia de capacitación que incluya, además, a los personeros estudiantiles. En programaciones de años anteriores la experiencia fue positiva, especialmente cuando se piensa en fortalecer desde la base los mecanismos de participación ciudadana.
- Incluir en los módulos que se programen, con talleres prácticos, el eje disciplinario que es el más solicitado por los personeros en todos los escenarios de capacitación, más aún cuando es una de las

Tabla 9. Gastos por evento en 2017

| | Medellín | Pereira | B/quilla | Popayán | Girardot | Pasto | Valledupar | B/manga | V/cencio | Cúcuta | Sincelejo | Neiva | Bogotá |
|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Gastos de personal | \$ 3 673 416 | \$ 3 673 416 | \$ 3 073 416 | \$ 3 285 652 | \$ 1 513 416 | \$ 4 773 416 | \$ 5 173 416 | \$ 4 136 776 | \$ 4 136 776 | \$ 4 136 776 | \$ 4 773 416 | \$ 4 273 416 | \$ 0 |
| Gastos | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 | \$ 3 000 000 |
| Total | \$ 6 673 416 | \$ 6 673 416 | \$ 6 073 416 | \$ 6 285 652 | \$ 4 513 416 | \$ 7 773 416 | \$ 8 173 416 | \$ 7 136 776 | \$ 7 136 776 | \$ 7 136 776 | \$ 7 773 416 | \$ 7 273 416 | \$ 3 000 000 |
| Asistentes | 132 | 29 | 76 | 70 | 110 | 128 | 84 | 177 | 127 | 38 | 49 | 117 | 97 |
| Inversión persona | \$ 50 556 | \$ 230 118 | \$ 79 913 | \$ 89 795 | \$ 41 031 | \$ 60 730 | \$ 97 303 | \$ 40 321 | \$ 56 195 | \$ 187 810 | \$ 158 641 | \$ 62 166 | \$ 30 928 |

► Fuente. Elaboración propia.


funciones misionales por excelencia de la Procuraduría General de la Nación.

- Mantener los estándares de las capacitaciones realizadas por el programa académico, en el marco de los requerimientos del Sistema Integrado de Gestión del IEMP, es primordial; tan es así, que la evaluación general de los eventos tiene actualmente una aceptación del 85,65 %, la evaluación de aprendizaje un 87,28 % y la asistencia es cercana al 70 %.
- Tener presentes los porcentajes de asistencia, así como el diagnóstico de necesidades que elabora anualmente el

IEMP, para futuras programaciones de capacitación con el propósito de optimizar tanto la convocatoria como los recursos asignados para el programa.

- Finalmente, fortalecer el Programa Nacional de Capacitación Dirigido a Personeros Municipales es esencial, mediante la conformación de un equipo de trabajo integral. El programa es, sin temor a equívocos, bandera del IEMP, por lo que es imprescindible para su sostenibilidad empoderarlo en instancias de cooperación internacional y lograr, a través del posicionamiento,

la consecución de recursos externos y del orden nacional. En este punto se precisa la necesidad de involucrar a las procuradurías delegadas que, por sus funciones, deben hacer efectivo el acompañamiento a los personeros en el territorio.

Por último, agradezco la excelente colaboración de Hilary Cabrera Ortiz, practicante de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP-Convenio Programa Estado Joven), para la elaboración de este documento. 

▶ Escenarios académicos en la Procuraduría

Tres factores claves para el fortalecimiento del control social a la gestión pública

«Cuando la buena gente de cualquier país dejan su vigilancia y lucha, entonces los hombres malvados prevalecen». Pearl S. Buck.

vo generar un espacio de reflexión sobre los avances y los retos de la participación ciudadana y el control social a la gestión pública, para lograr el mejoramiento en la prestación de servicios haciendo partícipes a las juventudes como un nuevo actor social.

Uno de los espacios que se generó en las diferentes ciudades donde se desarrolló el evento, consistió en un ejercicio denominado «Mis aportes para el fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social», el cual dio la oportunidad a los asistentes para que expresaran comentarios y apreciaciones acerca de cómo fortalecer la participación ciudadana y el control social a la gestión pública.

En este artículo realizaré un análisis de las reflexiones por 1042 participantes en las ciudades de Bogotá, Popayán y Medellín, durante los días 26, 27 y 29 de septiembre de 2017, respectivamente. Con los resultados obtenidos de la tabulación de las encuestas se identificaron tres factores claves, que permiten mejorar la cobertura y calidad del ejercicio del control social, a saber: conciencia

ciudadana, compromiso de los servidores públicos y confianza en los organismos de control.

I. Conciencia ciudadana

A continuación se relacionan algunas de las apreciaciones realizadas por los encuestados, acerca de cómo fortalecer las capacidades y generar mayor conciencia en los ciudadanos para participar y ejercer control social a la gestión pública.

- Participar en las capacitaciones y actividades que programen las entidades públicas.
- Conocer los mecanismos de participación ciudadana.
- Inculcar desde temprana edad, en casa, el amor a la patria, la ética pública y el civismo.
- Contar con una cátedra de historia de Colombia, cívica y de valores durante la educación primaria y secundaria.
- Implementar prácticas en control social en las universidades.

Cortesía de Diana Marcela Bravo Aguilera



DIANA MARCELA BRAVO AGUILERA
ASESORA DE LA PROCURADURÍA DELEGADA
PARA LA VIGILANCIA PREVENTIVA DE LA
FUNCIÓN PÚBLICA

Los «Desafíos de la participación ciudadana y el control social» fue el tema que se desarrolló en la VI Semana de la Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la Nación, que tuvo como objeti-

- Fomentar la participación en lo público de nuevos actores, inclusive desde la niñez hasta la adolescencia.
- Realizar control social objetivo y no con intereses particulares.
- Socializar las experiencias significativas de control social.
- Realizar rendición de cuentas de los ejercicios de control social.
- Contar con apoyo e incentivos de control social.
- Realizar medición de los avances del control social en el país.

Antes de analizar dichas consideraciones, cabe precisar que la palabra conciencia, del latín *conscientia* o «conocimiento compartido», y estas a su vez del latín *cum scientia* o «con conocimiento» —el mismo origen que tiene conciencia, ser conscientes de ello— se define, en términos generales, como el conocimiento que un ser tiene de sí mismo y del entorno. Por otra parte, dentro de los atributos de la personalidad se encuentra la nacionalidad, que es la situación o vínculo de carácter jurídico que tiene una persona con el Estado, de allí se desprende la calidad de ser o no ciudadano.

Es así como este ciudadano¹ en un Estado tiene derechos pero también deberes, que están directamente ligados con esa conciencia de conocer y ser parte del entorno. La Constitución Política de 1991 estableció la participación como un principio y un deber consagrado en el preámbulo y en 38 artículos orientados a garantizar este derecho fundamental, pero aún su materialización está lejos de ser real.

Aunque los ciudadanos han comenzado a comprender la importancia de asumir responsabilidades públicas, intervenir en la definición de los asuntos de su entorno y percibir cada vez con mayor claridad que pueden incidir, y de hecho inciden, en las decisiones públicas, aún existen muchos que se quejan y critican la situación del país debido a la corrupción, la escasa eficiencia en la

Oficina de Prensa Procuraduría General de la Nación



► La Sexta Semana de la Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la Nación, realizada a finales de 2017, convocó a 1042 participantes en las ciudades de Bogotá, Popayán y Medellín. En la imagen el procurador general de la nación, Fernando Carrillo Flórez, en el acto de apertura del encuentro en Bogotá, D. C.

prestación de servicios, entre otras dificultades; críticas necesarias para conocer e identificar los problemas existentes en una sociedad.

Si bien es cierto se debe contar con la capacidad de ser críticos, de no tragar entero, de dudar, de preguntar, es posible quedarse solo criticando por todo y a todos, y pasar de ser críticos a ciudadanos inactivos. El ciudadano debe ser capaz de encontrar en la crítica un medio para la transformación a través de la acción.

Hoy el ciudadano, además de los mecanismos de participación consagrados por la ley que facilitan el ejercicio del control social, tiene a la mano los desarrollos tecnológicos que le permiten una mayor interacción con lo público, generando un efecto multiplicador, lo cual permite incidir en decisiones que nos interesan a todos.

II. Compromiso de los servidores públicos

Respecto a las acciones y actitudes de los servidores públicos, necesarias para mejorar su apoyo y compromiso con el control social, los participantes consideraron las siguientes:

- Ser transparentes.
- Ser expeditos en las respuestas a ciudadanos que ejercen control social.
- Brindar atención especial a las peticiones realizadas por ciudadanos que ejercen control social.
- Realizar acciones que promuevan el control social.

- Diseñar herramientas y mecanismos, y facilitar espacios de control social.
- Brindar asistencia técnica a veedurías en temas que la requieran.
- Cumplir y hacer cumplir las normas de participación ciudadana.
- Realizar jornadas de capacitación tendientes a fortalecer las competencias ciudadanas.
- Acompañar procesos de control social.
- Hacer uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la promoción y el apoyo al control social.
- Utilizar medios de comunicación y redes sociales para lograr masificar el ejercicio del control social, y que faciliten la interacción con los ciudadanos.

En este sentido, la Constitución Política de 1991, en el artículo 123, define a los servidores públicos como aquellos «miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios», quienes están «al servicio del Estado y de la comunidad». Por otro lado, el servidor público está definido como «toda persona que realiza tareas dentro del Estado o en la Administración Pública, siendo la principal misión (...) administrar, gestionar, diseñar y ejecutar políticas o acciones para lograr el bienestar de la comunidad y la calidad de vida de las personas» (*De Significados*, s. f.).

Ahora bien, el compromiso de los servidores públicos se debe manifestar en todos los niveles, desde aquellos que

¹ Ley 1757 de 2015. «Art. 60. Control social a lo público. El control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados».

participan en los diferentes ciclos de la política pública, en materia de garantía de la participación ciudadana, hasta aquellos funcionarios que deben brindar atención directa a los ciudadanos que realizan control social a la gestión pública; pues, más allá de generar normas e implementar acciones, la verdadera actitud de servicio, por parte de los funcionarios que tienen contacto directo con el ciudadano, es brindar una atención amable y cordial, dar respuesta de manera oportuna y de fondo a las solicitudes que elevan a la administración y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Infortunadamente, en el imaginario de muchas personas se considera que los servidores públicos no hacen nada, que pasan la «pelota» de un lado a otro sin dar soluciones y que son ineficientes, y aunque se presentan algunos de estos casos, no se puede generalizar, pero lamentablemente hechos aislados impactan de manera muy negativa la imagen del funcionario. Por ello es necesario que el servidor público que ocupa un cargo de responsabilidad en la sociedad vaya más allá del cumplimiento de las funciones, realice su labor con transparencia, buen trato, servicio, compromiso y lealtad.

III. Confianza en los organismos de control

Finalmente, quienes acudieron a la convocatoria de la VI Semana de la Participación Ciudadana plantearon algunas sugerencias para el fortalecimiento de los organismos de control que, a su vez, propenden hacia el apoyo de ejercicios de control social a la gestión pública, a saber:

- Preferir fallos con sanciones ejemplarizantes en hechos irregulares.
- Demostrar efectividad y oportunidad frente a las denuncias e insumos que interpone la ciudadanía, escuchando las inquietudes y propuestas de solución.
- Presentar resultados de las quejas o denuncias ciudadanas.
- Articular ejercicios de control social con la vigilancia de los organismos de control.



► «(...) es precisamente la falta de eficiencia y eficacia de los organismos de control lo que genera desmotivación por parte de los ciudadanos para realizar ejercicios de control social, pues consideran que de nada sirve invertir tiempo, esfuerzos y, en muchos casos, arriesgar sus vidas para realizar control social a la gestión pública, si después de presentar las quejas y denuncias no existe un trámite expedito por parte de estos organismos».

- Realizar audiencias públicas de participación ciudadana.
- Fortalecer capacidades para la promoción y el apoyo de las veedurías ciudadanas por parte de los personeros municipales.
- Promover grupos culturales por medio de organizaciones y grupos locales, prestando más atención a las denuncias.
- Promover espacios para escuchar a los ciudadanos, sus inquietudes y propuestas de solución.

En este aspecto es preciso reflexionar sobre la eficacia, que está definida como el nivel de consecución de metas y objetivos, y que hace referencia a la capacidad para lograr lo programado. Por otro lado, se puede definir la eficiencia como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo.

En este sentido, todas las quejas, peticiones, investigaciones y denuncias recibidas en los organismos de control deberían ser resueltas a la mayor brevedad posible, sin discriminación alguna, cumpliendo las garantías del debido proceso, pues como dice el adagio popular: «La justicia lenta... no es justicia». Asimismo, tener en cuenta la celeridad con respecto

a los plazos en las actuaciones, evitando demoras innecesarias y prescripciones en los procesos, estableciendo prioridades sin desatender el universo.

Sin embargo, es precisamente la falta de eficiencia y eficacia de los organismos de control lo que genera desmotivación por parte de los ciudadanos para realizar ejercicios de control social, pues consideran que de nada sirve invertir tiempo, esfuerzos y, en muchos casos, arriesgar sus vidas para realizar control social a la gestión pública, si después de presentar las quejas y denuncias no existe un trámite expedito por parte de estos organismos.

Es por ello que para fortalecer el control social se requiere tener confianza en los organismos de control, es decir, en las instancias que integran el ministerio público y en la Contraloría General de la República, así como también en la efectividad de la administración de justicia. Las entidades deben ampliar las capacidades apoyándose en un trabajo articulado con quienes ejercen control social, lo que les permitiría contar con mayor y mejor información, logrando que la vigilancia preventiva e investigaciones disciplinarias sean oportunas y efectivas. Es, además, una ocasión sin igual para acercar el ministerio público a la ciudadanía, hacia esa

sociedad civil organizada y actuante, y al ciudadano preocupado por el buen uso de lo público.

A manera de conclusión se observa que para fortalecer el control social se requiere trabajar en tres frentes, a saber: i) contar con ciudadanos conscientes, informados y motivados para participar en ejercicios de control social, junto con la crítica que debe ir acompañada de la acción

y la capacidad de transformar y generar los cambios que se exigen; ii) tener servidores públicos que, además de cumplir y hacer cumplir las diferentes disposiciones en materia de participación y control social, estén comprometidos y dispuestos a tener una buena actitud de apoyo y colaboración con aquellos ciudadanos que ejercen control social, y iii) tener organismos de control que generen confianza a través de espacios

de diálogo, sanciones ejemplarizantes ante hechos irregulares y que orienten a los ciudadanos en la forma efectiva de presentar solicitudes, quejas y denuncias. **i**

Referencias

- De Significados. (s. f.). Recuperado de (2018, 20 de marzo) <http://designificados.com/servidor-publico/>

▶ Momento de asueto

Breviario de infancia

WALTER RAFAEL AZULA TRAJANO¹

1. La casa no era muy grande. La precedía un antejardín espacioso. Un ejército de blancas mariposas rondaba los pequeños arbustos y el enorme árbol de caucho invitaba a los juegos con mi hermano; pequeño universo en medio de la canícula.

2. En la parte trasera, junto a mi cuarto, un tranquilo y enorme pastor alemán de ojos vivaces, perseguía insectos como un experimentado entomólogo.

3. La calle era de tierra amarilla bordeada por una espesa maleza que servía de guarida a nuestros sueños; unos redondos ojos naranja vigilaban nuestros movimientos, mientras la respiración entrecortada dejaba escuchar la intensidad de los latidos; la fragilidad del barro.

4. Con pequeñas cajas y frascos, mi hermano y yo procurábamos atrapar los ruidos de la naturaleza; un convoy de escarabajos y grillos intentaban escapar de nuestras prisiones; evadir nuestro juego; tiranía infantil del caos.

5. Me gustaba tumbarme boca arriba en el antejardín y beberme el sol a grandes sorbos. Capturar la brillantez del mundo; su azul metálico. Nunca lo olvidaría; nunca se iría de mis manos.

6. El rostro dulce de mi madre y la recia voz de mi padre imponían orden a la vida, a los juegos de pelota con Oscar y a los torpes trazos de un dibujo extraído de la Enciclopedia Salvat; reino de colores con ínfulas de verdad.

7. Después, un bistrú rasgando la luz del día, convocando las sombras, descubriendo los miedos.

8. Al principio el recuerdo de un grito; un indecible dolor no se sabe dónde. Una voz extraña sentenciando la vida, simplificando el llanto. El dolor es un espejo roto sobre la superficie del alma.

9. Las cosas adquieren colores diferentes, formas inesperadas bajo las yemas de un mago que baraja la vida en los cráteres de la luna; laberinto sin palabras, territorio vedado para un mediodía. **i**



¹ Sociólogo y poeta. Investigador de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP.