

Las políticas públicas, la Procuraduría y el IEMP



Simón Hore González - Oficina de Prensa PGN

En el Auditorio Antonio Nariño, de la Procuraduría General de la Nación, se firmó un convenio de cooperación interinstitucional con el propósito de aunar esfuerzos para impulsar la formulación de una política pública en materia de protección, defensa y recuperación de bienes de uso público, indebidamente ocupados por construcciones palafíticas. En la foto el vicepresidente de la República y el Procurador General de la Nación acompañado por cinco ministros de la Nación (ver más información pág. 36).

CHRISTIAN JOSÉ MORA PADILLA
DIRECTOR IEMP

Durante las últimas décadas se extendió el estudio de las políticas públicas: inicialmente en Estados Unidos y, posteriormente, en Europa —Gran Bretaña— y los países escandinavos; a mediados de los noventa, Colombia incorporó en su agenda esta “ciencia del Estado en acción” como la define el profesor suizo-colombiano, Roth Deubel, experto en el análisis y divulgación de políticas públicas en nuestro país y Latinoamérica.

La comunidad tiene necesidades y demandas hacia el Estado, pide respuestas “frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999). Cuando se identifica un problema que requiere complementariedad de acciones y recursos por parte de las instituciones, es el momento preciso para que las autoridades del orden nacional como local incluyan dentro de sus prioridades el diseño, la formulación e implementación de políticas sectoriales que intervengan los factores asociados o causales de la situación que buscan mejorar.

Pero no siempre la sociedad demanda ofertas del Estado. Este, puede ser independiente a la hora de tomar decisiones en donde la influencia de otros actores es mínima, como cuando es una iniciativa de los gobiernos para conciliar intereses de grupos específicos, por mandato legislativo o por orden judicial. Aquí es importante resaltar que, en algunas ocasiones, la implementación de la política pública a través de los planes de desarrollo —por dar solo un ejemplo— no son considerados legítimos por algunas comunidades cuando no han sido involucradas en la selección de las mejores alternativas, plasmadas en la formulación de acciones del Estado frente a las condiciones que afectan el bienestar colectivo: “la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social (...)” (Roth, 2006).

Cuando se gestionan y materializan las líneas de acción de una política pública nos encontramos en la implementación. Para llegar a esta fase se requiere que, además de los diagnósticos y las buenas ideas, el Estado cuen-

Ley de víctimas 3
Principales alcances.

Estatuto anticorrupción 5
Una ley para interiorizar y aplicar.

Ley de seguridad ciudadana 12
Aplicación municipal.

La investigación académica 22
Como ejercicio de responsabilidad social.

Fortaleciendo talentos 26
Red de Formadores del IEMP.

Primer Congreso Nacional de Derecho Disciplinario 28
Octubre 19 y 20 de 2011.

25 años de descentralización en Colombia 29
Avances, aplicación y desarrollo.

Filosofía de la política preventiva 32
Función misional de la PGN.

Novedades editoriales



Bienes patrimoniales de las víctimas

Un análisis desde la normatividad después del fallo de inexequibilidad del Estatuto de Desarrollo Rural.

PVP \$ 30.000,00

Alejandro Ordóñez Maldonado
Procurador General de la Nación

Marta Isabel Castañeda Curvelo
Viceprocuradora General de la Nación

Christian José Mora Padilla
Director Instituto de Estudios
del Ministerio Público - PGN

Dirección general
Christian José Mora Padilla

**Coordinación editorial y
corrección de textos**
Mónica Vega Solano

Comité editorial
Luis Enrique Martínez Ballén
Carlos Humberto García Orrego
Carmenza Carreño Gómez
Gloria Isabel Reyes Duarte
Mónica Vega Solano

Diseño gráfico editorial
Hernán Hel Huertas Olaya
Diseñador gráfico IEMP

Impresión
Imprenta Nacional de Colombia

Editor
Instituto de Estudios
del Ministerio Público
Bogotá, carrera 5 nº 15-80 piso 16
PBX: 587 8750 Ext. 11621
www.procuraduria.gov.co/iemp

Envíe sus comentarios y aportes a
innova@procuraduria.gov.co

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



Carlos Alberto Peñalé Garzón - Oficina de Prensa PGN

► "La política pública es la hoja de ruta que permite lograr las metas establecidas en sectores como la salud, educación, medio ambiente, seguridad e infraestructura, solo por mencionar algunos". En la foto, Christian José Mora Padilla, director del IEMP.

te con recursos eficaces para lograr los objetivos, metas y resultados propuestos. Además de tener en cuenta para la formulación de la política la opinión y conocimiento de los actores implicados en la misma, su participación en la ejecución la hacen exitosa cuando instituciones y ciudadanos se apropiaron de las alternativas de solución o prevención realizadas. Asimismo, el control social es relevante al poner en marcha cualquier acción estatal porque permite el monitoreo y seguimiento - no solo al presupuesto- sino también a cada actividad relacionada con el fin de verificar el cumplimiento de la intención inicial o para efectuar los ajustes pertinentes. La sociedad civil debe tener incidencia en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este último aspecto, la valoración de los resultados, es el "procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política" (Dunne 2008).

Precisamente, la Procuraduría General de la Nación, en el marco de sus competencias y en cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Constitución Política como defensora

y garante de los intereses de la sociedad (Art. 277, CP), privilegia, a través de la función preventiva, "la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas públicas a cargo de las distintas dependencias o entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal" (Resolución 490 de 2008 - Sistema Integral de Prevención, SIP); evidencia de ello es la reciente publicación *Metodología para la actuación preventiva de la PGN en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas*¹. Por estas razones, el IEMP destinó recursos del POA para adelantar tres diplomados con el propósito de fortalecer la capacidad institucional del Ministerio Público en el diseño de evaluación de políticas públicas. Es importante señalar que conocer todo el ciclo del proceso permite tener argumentos para detectar las falencias en cualquiera de sus etapas. A la fecha, los beneficiados del programa son 85 servidores del nivel central y regional, no solo del área preventiva sino también disciplinaria.

De otra parte, el Procurador debe "propiciar la búsqueda

1 Instrumento elaborado mediante una consultoría de la universidad de los Andes y la activa participación de servidores que cumplen funciones preventivas.

de soluciones y conflictos sociales y políticos, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, los derechos y garantías fundamentales o el patrimonio público" (Decreto 262 de 2000, Art. 7). Menciono esta función de la Entidad para hacer relación al papel activo que cumple el Ministerio Público en materia de políticas públicas: estimula el debate y la reflexión, realiza recomendaciones que no implican coadministración, promueve campañas institucionales y hace aportes a través de la investigación académica.

No quiero terminar sin antes presentar a nuestros lectores un vivo ejemplo de lo expuesto en este espacio. El IEMP y la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles desarrollaron dos investigaciones sobre la *Ocupación indebida de los litorales Marítimos*, en el marco de las funciones de la PGN: vigilar "los bienes y recursos de la Nación, especialmente sobre las islas, islotes, cayos y morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental" (Decreto 262, Art. 24). El producto es una publicación con propuestas para el diseño de una política pública que permita la recuperación del litoral pacífico colombiano, dirigida a las instancias del nivel ejecutivo que tienen la competencia para ejecutarla; y una iniciativa legislativa que defina "cuáles son los bienes de uso público del dominio marino-costero en las zonas costeras de la Nación (...)"².

Las políticas públicas buscan una transformación que es permanente por las dinámicas del nuestro. La Procuraduría, sus delegadas y el IEMP son fuente para nutrir esta "herramienta" de la gestión pública. **i**

2 *El suelo costero*. Propuesta para su reconocimiento. Amparo Ramos y Derly Guerrero Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles y Mar Viva. Edición PGN, IEMP y Mar Viva. Bogotá 2010.

Principales alcances de la nueva Ley de Víctimas en Colombia



Mónica Vega Solano - IEMP

► "Los medios como archivo de la memoria (...) se enfrentan al doble desafío de avanzar, por un lado, en estrategias de cubrimiento a corto plazo asociadas a la búsqueda de la verdad y, por el otro, de esforzarse por garantizar rigor y calidad en sus informaciones para que en el futuro sean valorados como fuente legítima y objetiva para cualquier esfuerzo de construir la historia, la identidad y la memoria de una Nación (...)"'. http://www.ideaspaz.org/new_site/secciones/publicaciones/download_publicaciones/cuadernos_medios.pdf

PAULA ANDREA RAMÍREZ BARBOSA¹

PROCURADORA DELEGADA PARA EL MINISTERIO PÚBLICO

En la última década del siglo XX, y en los inicios del actual, la víctima dejó de ser la gran olvidada para convertirse en la protagonista del ordenamiento jurídico. Desde entonces, se destacan las reformas emprendidas para dar mayor eficacia a las normas penales, las cuales, han tenido como objetivo primigenio otorgar, directa o indirectamente, una mayor protección a la víctima del delito, incrementando el rigor de las penas y reduciendo paralelamente las garantías del presunto autor del delito.

La comunidad internacional ha llegado a un consenso respecto a los derechos que tienen las víctimas del delito, los órganos de supervisión internacional de

derecho humanos, tanto a nivel universal como regional, han procurado no solo entregar reparaciones a las víctimas en casos particulares, sino también establecer un cuerpo de principios y estándares con el propósito de tener sociedades más igualitarias e integradas. En la Resolución del 23 de junio del 2008, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido un muy severo código ético para sus jueces. El juez debe seguir un comportamiento intachable en sus relaciones personales, profesionales y sociales, en todas sus actuaciones que puedan afectar a la independencia, imparcialidad, diligencia y cuidado que exigen la adecuada prestación del servicio judicial.

En efecto, la tendencia de los Estados ha puesto de manifiesto la necesidad de investigar y sancionar a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, a través del equilibrio entre una eficaz administración de justicia y la

consecución de la paz. Para posibilitar la transición hacia la paz como valor supremo, es necesario moderar importantes principios como el de la justicia, en aras de la reconciliación nacional, la verdad y una paz sostenible. Ello supone en determinados contextos, la edificación de procesos transicionales como el que se desarrolla en Colombia. La justicia transicional implica no solo la verdad sino, además, prevenir la reanudación del conflicto mediante la restauración y mantenimiento del orden social; el establecimiento de responsabilidades individuales por crímenes cometidos y la condena de los infractores; también debe garantizarse la indemnización y reparación de las víctimas. Todo ello, posibilita reafirmar los principios del Estado de derecho e incrementar la confianza en las instituciones democráticas, y controlar y prevenir brotes futuros de violencia que conduzcan a la consecución de la paz.

Valga destacar, que la Resolución 40/34 de las Organización de las Naciones Unidas, conocida como Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder, señala en los ordinales 1º y 2º de su literal A):

"1. Se entenderá por "víctimas" las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que violen la legislación penal vigente en los Estados Miembros, incluida la que proscribe el abuso de poder."

De otra parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-516 de 2007, manifestó que "la determinación de la calidad de víctima debe partir de las condiciones de existencia del daño y no de las condiciones de imputación del mismo que corresponde a un análisis posterior del juez, al determinar la responsabilidad". A su vez, la Sentencia del 23 febrero de 2000, precisó que los derechos de las víctimas a acceder al proceso penal, y en particular a la indemnización de los perjuicios, no solo es una manifestación de los derechos de justicia e igualdad, sino que se

¹ Doctora en Derecho de la Universidad de Salamanca.

constituye también en una expresión de los deberes constitucionales del Estado.

La Ley de Víctimas recientemente aprobada considera como tales, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales, por hechos ocurridos a partir del 1º enero de 1985, siempre que este menoscabo sea consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos. También considera como víctimas al cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos fundamentales al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Existe en la Ley de Víctimas, un enfoque diferencial entendido - como el proyecto de ley reconoce - que hay grupos poblacionales dentro del universo de víctimas que tienen características especiales como los niños, las mujeres, defensores de derechos humanos, sindicalistas, etc. El espíritu de la ley está orientado a garantizar que las medidas de reparación, asistencia y restitución, tengan en cuenta esas diferencias. La ley le otorga facultades al Gobierno para la promulgación de un decreto que incluya posteriormente los mecanismos que aplicarán a las minorías étnicas.

Objetivos de la Ley de Víctimas

1. **Asistencia:** la ayuda que requiere cualquier persona en el momento en el que se le vulneró su derecho. Por ejemplo, asistencia médica o alimentaria.
2. **Reparación:** que debe ser integral como medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición.
3. **Restitución:** es la devolución de un bien o un derecho a una persona

que lo perdió. El proyecto incluye un capítulo especial dedicado a la devolución de tierras a personas que fueron obligadas a abandonarlas.

En la nueva regulación, el Estado se compromete a crear medidas de reparación simbólica para reivindicar a las víctimas. Una de ellas es la creación del Día Nacional de las Víctimas (10 de diciembre); otra, la creación de un Programa de

La reparación comprende las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.

En este mismo orden la ley en mención consagra que las víctimas de desaparición forzada, atentados terroristas, combates, secuestros, ataques, masacres y violencia sexual, recibirán ayuda humanitaria con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

La ley dispone que las entidades territoriales presten el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de estos hechos.

También trae avances interesantes al crear el Registro de Tierras Despojadas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Tierras Despojadas y los mecanismos para lograr la restitución de los predios creando los jueces y magistrados especializados de restitución de tierras.

La norma consagra como víctimas los despojados de tierras o quienes tuvieron que abandonarlas a partir de 1991. Eso quiere decir que las víctimas que perdieron sus tierras antes no acceden a la restitución de tierras. Uno de los aspectos estructurales de la ley se relaciona con que “el Estado presumirá la buena fe de las víctimas”. Estas tendrán un trato privilegiado por el Estado para poder demostrar el menoscabo que han sufrido. **i**

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



► "La violencia sexual contra la mujer es una práctica habitual, extendida, sistemática e invisible en el contexto del conflicto armado colombiano". Corte Constitucional Auto 092 de 2008.

Derechos Humanos y Memoria Histórica, para recoger, preservar y cuidar la documentación sobre las víctimas, y la creación del Centro de Memoria Histórica y del Museo de Memoria Histórica, entre otras. Todas tienen por objeto resarcir el daño hecho, de manera simbólica, y para ello es indispensable conservar los documentos que evoquen a las víctimas.

A su vez, se contempla que las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, transformadora y efectiva por el menoscabo que han sufrido en sus derechos fundamentales como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas Internacionales de Derechos Humanos.

Nuevo Estatuto Anticorrupción

Una ley para interiorizar y aplicar

Mónica Vega Solano - IEMP



► La corrupción genera inequidad en el acceso al agua potable y el saneamiento básico que, a su vez, produce costos al presupuesto destinado a la salud por la falta de estos servicios. Este flagelo es una cadena que alimenta la desigualdad en Colombia.

MÓNICA VEGA SOLANO
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

“Tengo un mañana que es mío
y un mañana que es de todos
el mío acaba mañana
pero sobrevive el otro”
(Mario Benedetti)

La encuesta mundial de opinión de Transparencia Internacional, desarrollada durante tres años consecutivos, muestra el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2010 de 178 países evaluados, resultados que ubican a Colombia en el puesto 78 –conjuntamente con países como China, Grecia, Lesotho,

Perú, Serbia y Tailandia– con una calificación de 3.5 sobre 10, en donde el menor puntaje determina una alta percepción de corrupción¹.

Perpetrar la pobreza y la inequidad, frenar el desarrollo económico, social y cultural, generar desconfianza en las instituciones, propiciar el soborno empresarial y favorecer actitudes violentas, son solo algunas de las consecuencias que la corrupción ha legado desde tiempos remotos al país. Su

¹ <http://www.transparenciacolombia.org.co/Publicaciones/PublicacionesTI/tabid/162/Default.aspx>. Tomado el 7 de julio de 2011.

poder para permear diferentes instancias de decisión, tanto de organizaciones públicas como privadas, la ha convertido en compañera permanente por lo que, gracias a la costumbre, no nos sorprende su presencia.

Al servidor público se lo señala como el principal responsable del desangre fiscal que ha padecido Colombia. Pero dónde queda el papel de las empresas que se han prestado para entregar dádivas, o los medios de comunicación que callan o la sociedad que voltear la espalda por no ver directamente afectado su patrimonio, olvidando que quien obtiene recursos públicos o crea el camino para que otros los tengan está construyendo una base social insostenible para su propio país –que cuenta con cerca de 20 millones de pobres y 7 millones de indigentes.²

Es innegable que Colombia realiza esfuerzos permanentes en la lucha contra la corrupción entre los que se destacan los convenios y tratados internacionales, la conformación de instancias de prevención, supervisión, vigilancia y control de este flagelo, las campañas de cultura democrática que intentan involucrar a la ciudadanía como veedora de los recursos públicos, así como la actualización y fortalecimiento de los instrumentos jurídicos que permitan diagnós-

² En 2009 los pobres en Colombia, según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep) en la cual participa el Dane y el DNP, son 19'899.144 personas y las que están sumidas en la pobreza extrema o indigencia 7'159.172. De acuerdo con la Misión, y para este estudio, se considera pobre a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 281.384 pesos. Y se considera indigente a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 120.588 pesos.

ticar y atacar esta enfermedad que carcome los valores y la confianza de las comunidades.

Aunque el Gobierno Nacional reconoce los logros obtenidos en materia de anticorrupción es claro que cada vez son más complejas las estrategias utilizadas por quienes ven como una “oportunidad” la apropiación de bienes o servicios públicos; y el Estado, por su parte, desbordado de expedientes y sin “dientes” para sancionar a los responsables. Con el fin de reducir los espacios y corregir las falencias que aprovechan los corruptos, se expidió el nuevo Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) que dicta “normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”³. Las motivaciones, argumentos, análisis y textos de esta ley nacieron en la mesa técnica conformada por representantes del –hasta hace poco– Ministerio del Interior y de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia y de Lucha contra la Corrupción, con la participación activa de los entes de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación y la Auditoría General de la República, y el acompañamiento de la sociedad civil a través de Transparencia por Colombia⁴.

El procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, ha descrito la co-

³ Nuevo Estatuto Anticorrupción.

⁴ “Es el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción, que trabaja en más de 90 países”. Tomado de <http://www.transparenciacolombia.org.co/quienessomos/tabid/60/language/es-ES/Default.aspx>. Tomado el 7 de julio de 2011.



► El ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras (desde agosto Ministro del Interior), y el procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, en la Jornada de Reflexión sobre el nuevo Estatuto Anticorrupción.

rrupción como una “pandemia que amenaza la viabilidad del Estado de Derecho: arrasa los valores, crea pobreza y miseria”⁵, y considera necesario, para acabar con esta práctica, recuperar la cultura de la legalidad, la ética de lo público, la pedagogía social de los valores y la responsabilidad social de la clase dirigente, para que los colombianos tengan identidad y credibilidad en sus autoridades e instituciones.⁶

Precisamente, uno de los ejes estratégicos de la Procuraduría General de la Nación es la lucha contra la corrupción y la impunidad que “pretende evitar que las acciones u omisiones en ejercicio de la función pública atenten contra el interés general o particular, en beneficio propio o de un tercero. Se busca garantizar que si dichos hechos llegaren a ocurrir sean mitigados, corregidos y se emprendan acciones orientadas a prevenir su reincidencia y que sus responsables sean sancionados”⁷.

El primer objetivo de este eje, transversal a todas las acciones que adelanta la Entidad, ha sido “promover la participación de la sociedad y de las entidades estatales para generar propuestas de solución consensuadas, orientadas a fomentar y consolidar la transparencia, y erradicar la corrupción en la gestión pública, en el

sector privado y los sectores sociales”⁸. Por esta razón, y por la convicción y compromiso de quienes apuestan por un desarrollo sostenible de Colombia, la Procuraduría tuvo asiento en la construcción del nuevo Estatuto Anticorrupción.

Jornada de reflexión: Estatuto Anticorrupción

El pasado 12 de julio el presidente de la República, Juan Manuel Santos, sancionó la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción. Días antes, el 22 de junio de 2011, la Procuraduría, con el apoyo académico del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), convocó a una jornada de reflexión sobre la nueva norma, seminario que se adelantó en el Auditorio Antonio Nariño de la Entidad con la participación de 340 servidores del Ministerio Público, y de entidades como la Presidencia de la República, el DNP, de las superintendencias de Salud y de Economía Solidaria, de Fiduagraria, del Banco de la República, el Sena, el DAS, Ecopetrol e Ingeominas, solo por mencionar algunas.

La jornada académica estuvo presidida por el Procurador General de la Nación, quien dio apertura al evento, y la viceprocuradora general de la Nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo, encargada de la clausura. Los expositores invitados fueron el ministro del Interior y de Justicia, Germán Vargas Lleras, el ex auditor general de la República,

Iván Darío Gómez Lee, Carlos Felipe Córdoba, en representación de la Contraloría General de la República, y Alfredo Manrique, profesor universitario y consultor. Asimismo, hicieron parte del grupo de expertos en la materia los procuradores delegados para la Vigilancia Administrativa, Fernando Brito, para la Descentralización y las Entidades Territoriales, Carlos Augusto Mesa Díaz, el delegado ante el Consejo de Estado, Francisco Manuel Salazar, y la procuradora delegada para el Ministerio Público, Paula Andrea Ramírez Barbosa; el director del IEMP, Christian Mora Padilla, presentó a la concurrencia la oferta institucional del ente académico del Ministerio Público.

En el desarrollo del Seminario Nuevo Estatuto Anticorrupción el ministro Germán Vargas Lleras explicó los antecedentes y la exposición de motivos de la ley. Podemos resumir la esencia de su intervención —tal como lo manifiesta en la cartilla Estatuto Anticorrupción⁹— diciendo que “la corrupción se presenta porque existe un mercado en el que se puede desarrollar. Existen agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por las transacciones de las que participan. Las políticas anticorrupción deben incorporar medidas orientadas a eliminar la oferta de corrupción por parte de los agentes públicos y la demanda privada”.

Cabe destacar en este punto las cifras de un estudio presentado por Lilia Beatriz Sánchez, presidenta de la Sociedad Colombiana de Economistas (SCE), en el Foro Periodismo Investigativo y la Denuncia de la Corrupción, organizado por el Círculo de Periodistas de Bogotá (CPB) el 30 de mayo de 2011 en alianza con esta organización, la Universidad Central y la Asociación de Facultades de Comunicación Social (Afacom). Sánchez expresó sobre el análisis realizado por SCE basado —entre otras fuentes— en las investigaciones de Transparencia Internacional, que la pérdida anual del 4 por ciento del PIB por corrupción en Colombia ha generado durante las dos últimas décadas un “hueco” fiscal gigante: “desde 1991 al 2010 estamos hablando de 182 billones de pesos que se pierden en el país entero”¹⁰.

5 http://www.procuraduria.gov.co/html/noticias_2009/noticias_502.htm. Tomado el 18 de julio de 2011.

6 *Ibid.*

7 http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/3/17%20Plan%20Estrategico%202009%202012%20actualizado.doc. Tomado el 18 de julio de 2011.

8 *Ibid.*

9 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá, Junio de 2011.

10 http://www.laopinion.com.co/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=374260&Itemid=29. Julio 29 de 2011.

Con relación al sector privado el estudio revela que “el 90% de los empresarios colombianos acepta haber tenido encuentros y tratos no muy santos, para poder sacar sus compañías adelante”¹¹. La presidenta de la SCE añadió que la corrupción “implica dolor, injusticia y grave pérdida de oportunidades sociales, inequidad, abuso del poder y ausencia del respeto social”¹².

Para el ministro Germán Vargas Lleras las “herramientas jurídicas que se entregan a los órganos de control del Estado son disuasorias, dada su capacidad de impacto frente a los corruptos. Eliminar la corrupción, que es el propósito final de esta Ley, significa mayores recursos para atender las necesidades de los colombianos y tener una sociedad más próspera, pues se emplean de manera eficiente, se aumenta la cobertura y democratiza el acceso a los servicios del Estado”¹³.

Medidas penales, la salud e inhabilidades

“La corrupción lleva infinitos disfraces” (Frank Herbert); con esta cita cerró su exposición en el seminario la procuradora delegada para el Ministerio Público, Paula Andrea Ramírez Barbosa, que presentó los aspectos más destacados del Estatuto a nivel penal en la lucha contra la corrupción y la impunidad como la implementación de los estándares internacionales, la inclusión de la corrupción privada, la nueva connotación del bien jurídico, las medidas represivas y de impacto, el ata-

que contra los bienes del autor del hecho y la sanción a las personas jurídicas. Para el Ministro del Interior, “en la ley se fortalecen los procedimientos y los órganos de control junto con las instancias judiciales para facilitar el avance de las investigaciones y reducir los tiempos en que se desarrollan”¹⁴.

Ejemplos recientes de corrupción son abrumadores. Los abusos hacia el Sistema General de Seguridad Social, especialmente en el sector de la salud, son escalofriantes. “Sólo en el desfaldo por recobros en el sector de la salud, el presidente Juan Manuel Santos habló de 300.000 millones de pesos, pero advirtió que serían “biliones” los saqueados al Estado”¹⁵. El procurador delegado para la Descentralización y las Entidades Territoriales, Carlos Augusto Mesa Díaz, explicó durante el seminario los alcances del Estatuto en cuanto al control y vigilancia en el sector de la seguridad social en salud, y el sistema preventivo de prácticas riesgosas financieras. Adicionalmente, habló sobre las estrategias de la ley en materia de estafa de recursos públicos del sistema, la especulación y el agiotaje de medicamentos y dispositivos médicos, la omisión de control, el peculado por aplicación oficial diferente a recursos del sistema y la prohibición de prebendas o dádivas a trabajadores de las entidades que lo conforman. Como bien lo dice el ministro Vargas “atentar contra el sistema de seguridad social integral es atentar contra la vida de todos los ciudadanos”¹⁶, esta es la

razón por lo que el Estatuto incorpora causales de agravación punitiva para estas conductas.

De otra parte, el ex auditor general de la República, Iván Darío Gómez Lee, basó su presentación en las medidas contra la corrupción en materia de contratación estatal como la inhabilidad para contratar de quienes incurran en actos de corrupción y de ex empleados públicos. Estos últimos, “no podrán gestionar ante las entidades públicas intereses privados durante los 2 años siguientes a su retiro.

políticas –que en muchas ocasiones “cobran” el favor a través de contratos. Para Elizabeth Úngar, directora de Transparencia por Colombia, los recientes casos de corrupción demuestran la “perversa red de delitos entre el sector público y privado. Son un triste ejemplo de que es corresponsabilidad de todos”¹⁹. En una encuesta reciente de percepción ciudadana realizada por la firma Ipsos-Napoleón Franco, para el proyecto 'Bogotá, cómo vamos' infiere que los habitantes de la capital



► El atraso en la infraestructura de un país por causa de la corrupción disminuye la productividad, el desarrollo social y la calidad de vida de sus habitantes.

Es lo que llamamos la puerta giratoria (queda prohibida)”¹⁷; asimismo, los servidores que ocupen niveles directivos no podrán, durante el mismo periodo de tiempo, contratar con el Estado “cuando el objeto que desarrollen tenga relación con el sector al cual prestaron sus servicios”¹⁸.

Otra de las inhabilidades para contratar con entidades públicas –tema que complementó el procurador delegado para la Vigilancia Administrativa, Fernando Brito– es para quienes financian campañas

“tienen claro que la prioridad a la hora de escoger al próximo alcalde es que “no sea corrupto”. Eso es lo que piensa el 50 por ciento de los consultados al referirse a las características personales que debe reunir el próximo mandatario”²⁰.

El ex auditor, Gómez Lee, también se refirió a la austeridad del gasto en materia de publicidad; la responsabilidad, facultades y deberes de interventores y supervisores en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y

11 <http://www.circulodeperiodistasdebogota.com/noticias/90-de-empresarios-acepta-haber-tenido-tratos-no-muy-santos-para-sacar-adelante-sus-companias>. Julio 29 de 2011.

12 http://www.laopinion.com.co/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=374260&Itemid=29. Julio 29 de 2011.

13 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá. Junio de 2011.

14 *Ibidem*.

15 <http://www.semana.com/nacion/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/160318-3.aspx>. Junio 21 de 2011.

16 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá. Junio de 2011.

17 *Ibidem*.

18 Presentación en PP del ex auditor general de la República, Iván Darío Gómez Lee. Junio 22 de 2011.

19 <http://www.semana.com/nacion/cinco-razones-corrupcion-no-para-crecer/160318-3.aspx>

20 <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10006485>

jurídico de los contratos; la imposición de multas, sanciones y declaratorias de incumplimiento; y sobre los contratos interadministrativos y la transparencia en la contratación de mínima cuantía. La interventoría y la supervisión generan y exigen una gran responsabilidad en materia de control sobre la ejecución de los contratos para asegurar la correcta ejecución de los mismos. De nada sirve un excelente programa o proyecto con una contratación transparente si a la hora de obtener resultados no son los esperados, debido a la poca importancia que algunos servidores públicos o personas naturales y jurídicas que cumplen labores de interventoría dan a esta fase. Lamentablemente, no solo la falta de idoneidad, de quienes ejercen esta vigilancia, puede acarrear consecuencias futuras a la sociedad, sino también la corrupción que llena los bolsillos de algunos inconscientes que dejan a su descendencia un país cada vez más desconfiado y menos productivo.

Medidas disciplinarias y fiscales

La gestión de vigilancia y control, y los procesos que lleva el Estado contra los servidores, o quienes ejercen funciones públicas –debido a conductas que van en contra de la eficacia de la administración y el bienestar colectivo– no solo cumplen un papel sancionatorio para quienes ya no podrán desempeñar cargos públicos, y de disuasión para evitar la comisión de faltas, sino que han permitido al Ministerio Público tener un cúmulo de experiencias que visibilizan las actuaciones u omisiones que llevan a un ciudadano con responsabilidades públicas a cometer el error o la falta; prácticas o costumbres que a su vez se convierten en insumos para el diseño de campañas preventivas o protocolos de seguimiento y vigilancia a la función pública.

El procurador delegado ante el Consejo de Estado, Manuel Francisco Salazar, explicó en la jornada de reflexión las modificaciones del Estatuto Anticorrupción en materia disciplinaria, las cuales están resumidas en la cartilla publicada por el Ministerio del Interior y de Justicia al que hace alusión este artículo: “El Estatuto reforma los términos de investigación disciplinaria; de prescripción de la acción disciplinaria y

actualiza el Código Disciplinario frente a los institutos de la revocatoria directa, el traslado de alegatos de conclusión, incorporación de medios materiales de prueba y formas de notificación de las decisiones de cierre de investigación y alegatos previos al fallo”. También “fortalece toda la acción de la Procuraduría General de la Nación en materia disciplinaria, facilitándose los procesos verbales, que son más expeditos, (...) y la capacidad disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, otorgándole la facultad disciplinaria sobre los auxiliares de justicia. Además, se prevé el control preferente de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria de los procesos que se desarrollen en las seccionales en aquellos casos en que haya mora”²¹.

Para las Naciones Unidas: “Los países que reprimen con éxito la corrupción son mucho más legítimos ante sus ciudadanos y generan estabilidad y confianza”²². El Ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, es uno de los garantes de los derechos y promotor del cumplimiento de los deberes de servidores públicos y ciudadanos del común, propiciando que estos (los deberes), sean vistos no como una obligación sino como un equilibrio esencial que permite la coexistencia pacífica y el desarrollo social, económico y ambiental de un país como el nuestro, con tantas necesidades insatisfechas y tanto malestar por las promesas no cumplidas de algunos que han sido elegidos para realizar cambios, pero lo único que han hecho es generar desconsuelo y apatía ante el manejo de lo público.

Carlos Felipe Córdoba, representante en el seminario de la Contraloría General de la República, presentó algunas cifras adicionales sobre Índices de corrupción que obtuvo el ente de control fiscal, en los que se evidencia que el 79 por ciento de los colombianos confían “poco (41%) o nada (38%) en los procesos públicos de rendición de cuentas”, el “91% reconoce haber estado involucrado en actos de soborno o corrupción” y el “88% percibe que siempre o casi siempre se desvían fondos públicos para be-

neficio personal [o] de terceros”²³. Triste panorama para una nación que se ha preocupado más por la violencia armada –que debe ser atacada sin lugar a dudas– pero que apenas despierta y ve el aterrador daño que produce a la sociedad el mal manejo y despilfarro del presupuesto que –al igual que la injusticia– también es cultivo de actos de violencia ante la impotencia y falta de reacción u omisión de todos: sector público, privado y ciudadanos que de algún modo han facilitado esta “monstruosa red de corrupción que nos estaba robando el Estado”²⁴, como lo manifestó la fiscal general de la Nación, Vivian Morales.

Retomando el tema fiscal, el Estatuto crea el procedimiento verbal para procesos de responsabilidad fiscal cuya cuantía sea inferior a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se determine que están dados todos los elementos para proferir imputación y si existe flagrancia en la generación del daño. La ley consagra el proceso verbal de única instancia y facilita los medios de notificación en todos los procesos²⁵. Asimismo, “se establece un mecanismo para que las Contralorías de todo el país y la Auditoría General de la República efectúen auditorías coordinadas concurrentes y planes nacionales de auditoría para dar cobertura nacional al control fiscal”²⁶.

Comprender, no solo entender

Mucho se habla de generar en nuestro país una cultura democrática, una cultura de la legalidad. Son muchas las experiencias que Colombia, tanto en el orden nacional, departamental, municipal y local, ha implementado para fortalecer los valores, motivar la autorregulación, reducir el camino de los atajos que deja a su paso destrucción; podemos enumerar tantos intentos –bien intencionados– por superar la anomia social que, de acuerdo con el sociólogo francés Durkheim, se produce cuando los “tres elementos claves

23 Presentación en PP de Carlos Felipe Córdoba, representante de la Contraloría General de la República, Junio 22 de 2011.

24 <http://www.radiosantafe.com/2011/05/08/la-corrupcion-es-mas-grave-que-la-violencia-y-el-narcotrafico-fiscal-vivian-morales/>, Agosto 1 de 2011.

25 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá, Junio de 2011.

26 Ibidem.

21 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá, Junio de 2011.

22 <http://www.unodc.org/yournocounts/es/about-the-campaign/what-can-you-do.html>, Julio 29 de 2011.



► Desde la niñez es posible desarrollar una ciudadanía activa que promueva y apoye los comportamientos solidarios. Se trata de reconocer en el niño un sujeto a quien interpelar para que, a partir de sus pensamientos y sentir, contribuya a transformar y engrandecer desde ahora su entorno, su barrio, su localidad, su ciudad y su mundo, a partir de la propia práctica social.

[que] determinan la estructura social²⁷: la ideología y la cosmovisión; las relaciones sociales; y el poder, la ley y las instituciones, no se integran para cumplir las metas de una sociedad.

Un espejo de ello es que en nuestro país existen hábitos y comportamientos culturalmente aceptados que afectan la convivencia y estimulan la corrupción –solo por mencionar dos de los problemas que afronta Colombia y que vemos a diario en los medios de comunicación– y no precisamente por desconocimiento de las normas, o de principios universales que la educación o las tecnologías de información y comunicación proyectan –cuando esa es la intención– sino por la falta de comprensión sobre el beneficio o las repercusiones sociales causadas por nuestras decisiones y/o actuaciones. Podemos entender los conceptos, recitarlos, transcribirlos, pero interiorizarlos y actuar de manera consecuente con lo esperado y según los acuerdos (normas, leyes, principios) establecidos en una democracia, nos cuesta.

Las razones? El discurso de entidades públicas y empresas, en muchas ocasiones, no es coherente con el proceder en la aplicación de los valores que promueven o las políticas institucionales establecidas para el cumplimiento de su misión y, en el caso de los ciudadanos, siendo permisivos con la justificación de que “a veces toca o las cosas no salen” o porque prefiere el camino más corto para obtener los servicios del Estado: “Según estimó la SCE, un 30 por ciento de los factores de corrupción en el país se generan en los trámites que día a día los colombianos tenemos que hacer, como cédulas, pases de conducción, tarjeta militar, registros notariales de diversas clases, entre otros, que terminan siendo “negociados”²⁸.

“En la corrupción, tu no cuenta”. Este eslogan de una campaña mundial contra la corrupción de Naciones Unidas podría resumir lo que cada uno, desde el papel que desempeña en la sociedad, puede hacer para que los servicios funcionen como la salud, la educación y el saneamiento básico, entre otros.

Ya hemos escuchado muchas frases: “Es corresponsabilidad de todos”, “La lucha contra la corrupción es un compromiso de todos”, y podríamos continuar parafraseando lemas y propósitos encomiables.

Todo esto para decir que el Estatuto Anticorrupción, en el capítulo sexto, nos recuerda –sí, nos recuerda, porque todos entendemos lo que debemos hacer para combatir la corrupción aunque a veces no lo comprendamos– que uno de los aspectos esenciales para salir de esta “catástrofe” son las políticas y campañas de prevención institucionales y la pedagogía. La primera medida contempla la elaboración de planes anticorrupción de las entidades, la divulgación de las acciones desarrolladas con el presupuesto nacional, departamental, municipal o local, la democratización de la administración pública a través de la rendición de cuentas, la difusión y promoción de los derechos de los ciudadanos sobre el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, y demás puntos señalados en la ley 1474 de 2011.

En el caso específico de las campañas anticorrupción la ley hace énfasis en el apoyo de los servicios de radiodifusión sonora de carácter público o comunitario y de los operadores públicos del sistema de televisión, mediante la prestación del servicio gratuito de espacios para enviar mensajes relacionados con la participación y el control social. La comunicación para la educación es básica en una democracia. Las nuevas tecnologías de información y comunicación, miradas no como instrumentos sino como mediadoras entre la realidad y el sujeto son, sin lugar a dudas, esenciales en la construcción de nuevos ciu-

dadanos. Desde una visión positiva, los medios cumplen un papel fundamental para incidir y dinamizar proyectos públicos y ejercer el seguimiento y control sobre los mismos.

La segunda medida, confirma la urgente necesidad de incluir en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas con enfoque en “la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia, lo cual deberá verse reflejado en actividades destinadas a todos los miembros de la comunidad educativa”²⁹ (directores, docentes, estudiantes y padres de familia). Algunos colegios privados y centros educativos de carácter público ya han incorporado la formación ciudadana o los valores como prioridad en sus proyectos. Pero ¿qué falta? Acaso un proceso pedagógico de comprensión sobre la protección de lo público en donde quienes participan comprendan el aprendizaje de la experiencia pasada, la memoria, nuestra historia; y que sientan el presente no como una amenaza sino como la posibilidad de modificar aquello que tiene implicaciones para el futuro como sujetos, sociedad y país. No es solo responsabilidad de las próximas generaciones, también podemos desaprender para aprender de nuevo, aunque el adagio popular diga que el “árbol que nace torcido, jamás su tronco endereza”, respetuosamente me atrevo a dudar de esta consigna, pues aún creo, como Antoine de Saint-Exupéry, que “lo que embellece al desierto es que en alguna parte esconde un pozo de agua”. 

27 <http://crisolplural.com/2008/05/21/la-anomia-ruptura-en-el-espacio-social-mexicano/>. Agosto 1 de 2011.

28 http://www.laopinion.com.co/noticias/index.php?option=com_content&task=view&id=374260&Itemid=29. Agosto 2 de 2011.

29 Ministerio del Interior y de Justicia. Cartilla Estatuto Anticorrupción. Bogotá. Junio de 2011.

Autorreflexión, inquietud, cargo de conciencia... no sé

LUIS ALBERTO UJUETA CÁRDENAS
COORDINADOR PROGRAMA
PERSONEROS DIVISIÓN DE
CAPACITACIÓN IEMP

Lo que me anima a realizar este ejercicio, es la obligación que siento de generar una inquietud positiva sobre lo difícil que es **entender a los demás** en este mundo, y más aún cuando no podemos determinar cómo algunos se aprovechan del drama y dolor ajeno. Como reza el viejo refrán: "la procesión va por dentro".

A través del ojo visor del Programa Nacional de Capacitación en Derechos Humanos, dirigido a personeros el diagnóstico es evidente: hay mucho por hacer, ¿pero cómo aporte?

Realizados los talleres de capacitación en estos temas en las ciudades de Cartagena, Montería, Pereira, Medellín y Villavicencio, con nutrida participación de más de 350 personeros, las inquietudes generadas son muchas. Los datos manifiestan que la emergencia fue decretada en 1.049 de los 1.102 municipios del país, es decir, el 95 por ciento del territorio nacional. Más de 3 millones 600 mil personas fueron afectadas por el "fenómeno de la niña 2010", el cual, según el director del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ricardo Lozano, es el más fuerte de los últimos 50 años.

Si a estas alarmantes cifras le agregamos la inoperancia de las corporaciones autónomas regionales, la falta de planeación municipal a través de los planes de ordenamiento terri-



► Protesta de ciudadanos, que piden la protección y garantía de sus derechos, frente a la Procuraduría General de la Nación en Bogotá.

torial, la activación de los comités regionales y locales para la atención y prevención de desastres, así como la ausencia total de políticas públicas en este tema, el panorama es poco halagador; y ahí radica la importancia de la labor que en materia de capacitación brinda el IEMP a procuradores regionales, provinciales, defensores y personeros municipales sobre la articulación de acciones para ejercer control y vigilancia sobre los recursos destinados para mitigar este desastre.

La labor no puede ser positiva e impactante si no existe conciencia y coherencia social desde escenarios fundamentales, como sujetos de derecho,

pero igualmente como portadores de obligaciones, de las necesidades y penurias que sufren nuestros compatriotas. No pueden verse con indiferencia; "la descomposición de más de 14 mil mercados en un municipio de la costa o el cobro a los damnificados para acceder a las ayudas, no puede mirarse de lado".

Esta realidad de corrupción, desgreño, falta de compromiso y demás males, no puede desdibujar la belleza y pujanza de nuestro hermoso país, la fortaleza de nuestros compatriotas para asumir la desgracia, la recursividad de nuestra gente, y lo más importante, las ganas de salir ade-

lante. Las experiencias propias y las adquiridas durante los últimos ocho años como profesional del IEMP, me permiten resaltar de primera mano la realidad municipal, esa que involucra a casi el 90 por ciento de los municipios, que por su fuente de ingresos pertenece a la tristemente denominada "sexta categoría".

La misma que, sin lugar a dudas, es la verdadera realidad del país. Con problemas de orden público, falta de servicios, educación, salud, y el más grave: nuestra falta de **reconocimiento a los demás**.

Por eso escuchar algunas veces expresiones como: "Yo sí estuve en Estados Unidos", "Conozco Europa", "Pasé el fin de semana en Miami"; me genera una gran inquietud... Saltamos el 'charco', pero qué tanto nos hemos embarrado, sobre todo es esta época de lluvias. Pero además: qué tanto sabemos y conocemos nuestro país. Esta pregunta no es fortuita, pues me hace pensar en lo diferente que sería Colombia con un poco más de sentido de ética, valoración, deber y sobre todo sentido de pertenencia.

En días pasados, participando de un taller en sensibilización y pedagogía de los Derechos Humanos en la ciudad de Cartagena, con algunos líderes comunitarios, tuve la oportunidad de escuchar a Luis Javier Valencia Monsalve - experto en capacitación a líderes cívicos y un convencido de lo grandes que somos - haciendo un parangón entre la realidad colombiana y la actual desdicha por la que atraviesa el Japón, país, donde él decía: "no se producen sino japoneses y tecnología, todo lo demás lo deben importar".

Su descriptiva exposición evocaba un recorrido geográfi-

co por todo el territorio nacional, resaltando nuestra inmensa riqueza hídrica, la diversidad de fauna que poseemos, nuestros dos océanos, más de la mitad del país como reserva natural, lo bellissimo de nuestra tradición oral –o sino que lance la primera piedra el que no tareaa un vallenato– y en fin, el sinnúmero de potencial que poseemos.

Terminó su excelente exposición haciendo un llamado muy cordial a la “convivencia pacífica”, preguntándose en tono imperativo, ¿por qué no nos educan sino para la guerra, el conflicto, la diferencia, la disputa, el problema, etc? ¿Por qué nunca hablamos de convivencia ciudadana, armonía, paz, solidaridad?, en fin, todo lo hermoso que podríamos potenciar si, la verdad, ejecutáramos más acciones con el corazón y menos con la razón, enunciando una bella letra de una canción escrita por Alberto Cortéz, que quiero compartir con ustedes:

Los Demas

Letra y música de Alberto Cortéz

"Nunca estamos conformes del quehacer de los demás y vivimos a solas sin pensar en los demás, como lobos hambrientos, acechando a los demás, convencidos que son nuestro alimento, los demás.

Los errores son tuestos que tirar a los demás; los aciertos son nuestros y jamás de los demás; cada paso un intento de pisar a los demás, cada vez mas violento es el portazo a los demás.

Las verdades ofenden si las dicen los demás, las mentiras se venden, cuando compran los demás; somos jueces mezuquinos del valor de los demás pero no permitimos que nos juzguen los demás.

Apagamos la luz que, por amor a los demás, encendió



Mónica Vega Solano - IEMP

► "Los datos manifiestan que la emergencia [invernal] fue decretada en 1.049 de los 1.102 municipios del país, es decir, el 95 por ciento del territorio nacional".

en una cruz, El, que murió por los demás; porque son ataduras, comprender a los demás, caminamos siempre a oscuras sin contar con los demás.

Nuestro tiempo es valioso, pero no el de los demás; nuestro espacio, precioso, pero no el de lo demás,nos

pensamos pilotos del andar de los demás; "donde este-mos nosotros... que se jodan los demás".

Condenamos la envidia, cuando envidian los demás, más lo nuestro es desidia, que no entienden los demás. Nos creemos selectos entre todos los demás; seres "plus-cuamperfectos", con respecto a los demás.

Y olvidamos que somos, los demás de los demás; que tenemos el lomo como todos los demás, que llevamos cuestras, unos menos y otros más, vanidad y modestia como todos los demás...

Y olvidando que somos los demás de los demás, nos hacemos los sordos, cuando llaman los demás porque son "tonterías" escuchar a los demás, lo tildamos de "manía" al amor por los demás." i

Novedades editoriales del IEMP



Revista Rostros & Rostros 6
Revista del Observatorio de Derechos Humanos del IEMP. Incluye entre otros temas, política y reintegración, control social, sistema carcelario, construcción de memoria, justicia restaurativa en el SRPA.
PVP \$ 12.000.00



Políticas públicas y cooperativismo en Colombia
30 años de encuentros y desencuentros. Un aporte al año internacional de la cooperativas - 2012 (ONU) y a la celebración de los 80 años de la primera ley de cooperativas en Colombia.
PVP \$ 30.000.00



Bienes patrimoniales de las víctimas
Un análisis desde la normatividad después del fallo de inexecutable del Estatuto de Desarrollo Rural.
PVP \$ 30.000.00



Del reflejo al espejo
Documento que recopila la tercera fase sobre procesos de conciliación en equidad, selección, competencias y movilidad, entre otros aspectos.
PVP \$ 15.000.00



Construcciones palafíticas
Recomendaciones de política pública para la recuperación del litoral pacífico colombiano.
PVP \$ 40.000.00



Decreto 262 de 2000
Documento que actualiza la norma sobre la estructura de la Procuraduría General de la Nación mediante un compendio de modificaciones realizadas al decreto hasta 31 de agosto de 2010.
PVP \$ 30.000.00

Aplicación municipal de la Ley de Seguridad Ciudadana*



Cortesía Hugo Acero

Hugo Acero Velásquez, consultor internacional experto en convivencia y seguridad ciudadana.

La nueva Ley de Seguridad Ciudadana permite a los alcaldes y demás autoridades de seguridad y justicia que tienen presencia en los municipios controlar, de mejor manera, la instrumentalización de menores de edad por parte de delinquentes y explotadores, el porte ilegal de armas, los “disparos al aire”, la venta de droga al menudeo, el bloqueo de vías, los atentados al transporte público, las protestas violentas, la invasión de tierras y edificaciones, los desórdenes en estadios y eventos deportivos, entre otros hechos que afectan la seguridad de los ciudadanos.

HUGO ACERO VELÁSQUEZ¹
CONSULTOR INTERNACIONAL

El pasado 24 de junio el Presidente de la República sancionó la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1423 de 2011) y desde ese día es obligación de

todas las autoridades de seguridad y justicia nacionales, departamentales y municipales hacerla cumplir para mejorar la seguridad de los ciudadanos. Sin desconocer que la totalidad de la ley debe ser aplicada, es pertinente insistir sobre algunas acciones que en el inmediato plazo podrían tener un impacto importante en el mejoramiento de la convivencia y la seguridad de los ciudadanos a nivel de todos los municipios del país.

Protección de los menores de edad

Hoy cuando los niños, niñas y adolescentes son cada vez más instrumentalizados por delinquentes y explotadores, es importante que a nivel municipal las autoridades de seguridad, justicia y de bienestar (bienestar social, ICBF), lideradas por el alcalde, realicen una serie de acciones para proteger a los menores en los siguientes casos:

Tráfico de niñas, niños y adolescentes

Si este problema se presenta a nivel municipal, es pertinente

que se tomen medidas a instancia del Consejo Municipal de Seguridad que preside el alcalde, al que asisten el comandante de la Policía y el representante de la Fiscalía, y se debe invitar al director de la regional del ICBF y a los funcionarios municipales responsables de este tema: los de bienestar social y las comisarías de familia. Para atender esta problemática, la Ley de Seguridad Ciudadana (Art. 6 y 7) introdujo los artículos 188C y 188D en la Ley 599 de 2000, así:

“Artículo 188C. Tráfico de niñas, niños y adolescentes. El que intervenga en cualquier acto o transacción en virtud de la cual un niño, niña o adolescente sea vendido, entregado o traficado por precio en efectivo o cualquier otra retribución a una persona o grupo de personas, incurrirá en prisión de treinta (30) a sesenta (60) años y una multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento dado por la víctima o sus padres, o representantes o cuidadores no constituirá causal de exoneración ni será una circunstancia de atenuación punitiva de la responsabilidad penal. La pena descrita en el primer inciso se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:

- Cuando la víctima resulte afectada física o síquicamente, o con inmadurez mental, o trastorno mental, en forma temporal o permanente.
- El responsable sea pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil del niño, niña o adolescente.
- El autor o partícipe sea un funcionario que preste servicios de

salud o profesionales de la salud, servicio doméstico y guarderías.

- El autor o partícipe sea una persona que tenga como función la protección y atención integral del niño, la niña o adolescente”.

“Artículo 188D. Uso de menores de edad para la comisión de delitos.

- El que induzca, facilite, utilice, constraña, promueva o instrumentalice a un menor de 18 años a cometer delitos o promueva dicha utilización, constreñimiento, inducción, o participe de cualquier modo en las conductas descritas, incurrirá por este solo hecho, en prisión de diez (10) a veinte (20) años.
- El consentimiento dado por el menor de 18 años no constituirá causal de exoneración de la responsabilidad penal.
- La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad si se trata de menor de 14 años de edad.
- La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad en los mismos eventos de agravación del artículo 188 C”.

Explotación de menores en mendicidad

Con base en el siguiente artículo, la alcaldía, en trabajo en equipo con la Policía, el ICBF regional y las comisarías de familia, pueden realizar operativos para acabar con la utilización de menores en la mendicidad.

“Artículo 93. Explotación de menores de edad. El que utilice, instrumentalice, comercialice o mendigue con menores de edad directamente o a través de terceros incurrirá en prisión de 3 a 7 años de prisión y el menor será conducido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para aplicar las medidas de restablecimiento de derechos correspondientes. La pena se aumentará a la mitad cuando el actor sea un pariente hasta el cuarto grado de

* Ver Ley 1453 de 2011: <http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CARTILLA%20LEY%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA71.PDF>

¹ Sociólogo. Consultor internacional experto en convivencia y seguridad ciudadana.

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

Cierre de establecimientos que ponen en riesgo a los menores.

La Policía de manera expedita puede cerrar establecimientos donde los menores de edad no deben y no pueden estar (ver numerales 4, 5, 6 y 7)², como lo establece el siguiente artículo –aquí también se pueden organizar operativos conjuntos entre la Alcaldía, la Policía, el ICBF regional y las comisarías de familia:

“Artículo 87. Funciones de la Policía Nacional para garantizar los Derechos de los Niños, las Niñas y los Adolescentes. El artículo 89 de la Ley 1098 de 2006, numeral 18. Los Comandantes de Estación, de acuerdo con su competencia, podrán ordenar el cierre temporal de los establecimientos abiertos al público de acuerdo con los procedimientos señalados en el Código Nacional de Policía, en cumplimiento de las funciones establecidas en los numerales 4, 5, 6 y 73 del presente artículo, de conformidad con los principios rectores y lineamientos establecidos en este Código.”

Control al porte ilegal de armas y al uso irregular de armas de fuego, “disparar al aire”

La Ley de Seguridad Ciudadana eliminó la excarcelación por porte ilegal de armas. En este campo, para reducir los homicidios, las lesiones y los demás delitos que afectan la seguridad de los ciudadanos, hay que pedirle a la Policía y demás autoridades de seguridad y justicia realizar operativos permanentes para controlar el porte ilegal de armas y aplicar el siguiente artículo:

2 4). Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar e impedir el ingreso de los niños, las niñas y los adolescentes a los lugares de diversión destinados al consumo de bebidas alcohólicas y cigarrillos y hacer cumplir la prohibición de venta de estos productos. 5). Adelantar labores de vigilancia a fin de controlar e impedir el ingreso de niños, niñas y adolescentes a los lugares en donde se ejerza la explotación sexual, se realicen espectáculos no aptos para niños, niñas o adolescentes, a salas de juego de azar y lugares públicos o privados de alto riesgo que ofrezcan peligro para su integridad física y/o moral y tomar las medidas a que haya lugar. 6). Adelantar labores de vigilancia a fin de prevenir, controlar e impedir la entrada de menores de catorce (14) años a las salas de juegos electrónicos. 7). Controlar e impedir el ingreso de niños, niñas y adolescentes a salas de cine, teatros o similares donde se presenten espectáculos con clasificación para mayores y el alquiler de películas de video clasificadas para adultos.

3 Íbidem.



Mónica Vega Solano - IEMIP

► La explotación de menores para mendigar es un delito. "Niño sin niño, indefenso y asustado, que aprende a fuerza de palos, como las bestias a sobrevivir". Niño silvestre. (Joan Manuel Serrat)

“Artículo 19. Fabricación, tráfico, y porte de armas de fuego o municiones. El artículo 365 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 365. Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones. El que sin permiso de autoridad competente importe, trafique, fabrique, transporte, almacene, distribuya, venda, suministre, repare, porte o tenga en un lugar armas de fuego de defensa personal, sus partes esenciales, accesorios esenciales o municiones, incurrirá en prisión de nueve (9) a doce (12) años.



Oficina de Prensa - PGN

► Las armas de fuego en el hogar pueden causar muertes accidentales, y son un serio peligro cuando existe intención de suicidio en niños y adolescentes.

En la misma pena incurrirá cuando se trate de armas de fuego de fabricación hechiza o artesanal, salvo las escopetas de fisto en zonas rurales”.

Para sancionar de manera ejemplar a los ciudadanos que “disparan al aire”, y que con su comportamiento delincuenal producen heridos y muertos –especialmente menores de edad–, hay que: 1). Realizar una campaña para que los ciudadanos denuncien a quienes disparan de manera indiscriminada y, 2). Dar a conocer a la ciudadanía las sanciones que se aplicarán a quienes persistan en esta conducta criminal:

“Artículo 18. Agréguese un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000 el cual quedará así:

Artículo 356 A. Quien teniendo permiso para el porte o tenencia de armas de fuego la dispare sin que obre la necesidad de defender un derecho propio o ajeno contra injusta agresión actual o inminente e inevitable de otra manera, incurrirá en prisión de uno (1) a cinco (5) años, cancelación del permiso de porte y tenencia de dicha arma, y la imposibilidad por 20 años de obtener dicha autorización; siempre que la conducta aquí descrita no constituya delito sancionado con pena mayor”.

Control a la venta de droga al menudeo

Como bien lo dijo el general Oscar Naranjo, director de la Policía Nacional, con la expedición de la Ley de Seguridad Ciudadana “ya no hay disculpas para aplicar la ley y garantizar la seguridad”. Con el artículo 11, y el que tiene que ver con la extinción de dominio⁴, hay que exigir mayores resultados a la Policía frente a los expendedores y expendios de drogas que existen en los municipios. La aplicación estricta de estos artículos debe registrar un aumento en las capturas y la mejoría en la seguridad y en la percepción de seguridad del municipio.

“Artículo 11. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El artículo 376 de la Ley 599 de 2000 quedará así:

Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de au-

4 Capítulo III. Ley de Seguridad Ciudadana “Medidas para garantizar la seguridad ciudadana relacionadas con la extinción de dominio”. <http://www.mij.gov.co/Ministerio/Library/News/Files/CAR-TILLA%20LEY%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA71.PDF>

toridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre sustancias sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de droga sintética, sesenta (60) gramos de nitrato de amilo, sesenta (60) gramos de ketamina y GHB, la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de dos (2) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de droga sintética, quinientos (500) gramos de nitrato de amilo, quinientos (500) gramos de ketamina y GHB, la pena será de noventa y seis (96) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión y multa de ciento veinticuatro (124) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Sanción ejemplar al bloqueo de vías y atentados al transporte público

El artículo 353A de la Ley de Seguridad Ciudadana debe ser difundido para que los ciudadanos que quieran protestar o por cualquier actividad pretendan obstruir una vía, pidan el permiso correspondiente con antelación, el cual debe ser tramitado ante la Secretaría de Gobierno o del Interior municipal;

a quienes no lo hagan se les aplicará las sanciones correspondientes:

“Artículo 353A. Obstrucción a vías públicas que afecten el orden público. El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o ge-

neral, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) a cuarenta y ocho meses (48) y multa de trece (13) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales

La dimensión local en la agenda de la seguridad ciudadana



Mónica Vega Solano - IEMP

► La primera autoridad de policía de un municipio es el alcalde.

“ (...) el monopolio público de la fuerza está por definición en manos de las autoridades legítimamente constituidas en el marco de un Estado de derecho, y aunque debe existir un liderazgo del nivel central, los niveles intermedios y los niveles sub-nacionales, desde el municipio más pequeño hasta el gobernador de un departamento, tienen responsabilidades concretas en materia de seguridad ciudadana, las cuales están explícitamente definidas en la Constitución Política. De hecho, la seguridad ciudadana, como la democracia y la gobernabilidad misma, en la práctica terminan siendo un “asunto local”, que se concreta cada día, en cada una de las calles de las ciudades grandes y pequeñas, en cada una de las veredas y caseríos del país, en cada una de las personas que temen por sus propias vidas y por las de sus familias. Es en este sentido que el tema de la seguridad ciudadana en el nivel local cobra una gran importancia para la sostenibilidad de las políticas de seguridad en el país, contrastándolo con las aproximaciones generalmente abstractas en términos de “seguridad nacional”, donde el papel y las responsabilidades de las autoridades locales, tienden a diluirse”. (Gerard Martin y Miguel Ceballos. *Bogotá: Anatomía de una transformación – Políticas de seguridad ciudadana 1995 – 2003*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2004).



► El microtráfico es “una forma de expendio de drogas; es una dinámica que comprende un sistema de relaciones en el orden local, en territorios o espacios específicos”. La imagen corresponde a un ejercicio de cartografía social realizado por un menor de edad, en la que identifica los espacios de venta y consumo de drogas ilícitas. (Álvarez y otros (2010). *Porros, bichas y moños*)

mensuales vigentes y pérdida e inhabilidad de derechos y funciones públicas por el mismo término de la pena de prisión.

Parágrafo. Se excluyen del presente artículo las movilizaciones realizadas con permiso de la autoridad competente en el marco del artículo 37 de la Constitución Política”.

En el caso de la perturbación del transporte público, las sanciones previstas en el siguiente artículo también son severas.

“Artículo 353. Perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial. El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Control a quienes en protestas lanzan piedras y/o artefactos explosivos

Con cada autorización a marchas o protestas dada por la Secretaría de Gobierno o del Interior, se debe incluir este artículo para que los organizadores y asistentes al acto sepan que las conductas mencionadas en el mismo serán sancionadas con pena de cárcel y no son excarcelables.

“Artículo 359. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. La pena será de ochenta (80) a ciento ochenta (180) meses de prisión y multa de ciento treinta y cuatro (134) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando la conducta se realice con fines terroristas o en contra de miembros de la fuerza pública.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando el objeto lanzado corresponda a artefactos explosivos, elementos in-



Mónica Vega Solano - IEMP

► “El juego se convierte en un instrumento de integración social para compartir y recuperar valores como la convivencia, el sentido de pertenencia, la cooperación, el ejercicio de los principios democráticos de la participación, la solidaridad, el respeto de las normas que impone el grupo, así como el reconocimiento de otras expresiones sociales de los individuos (...).” Cartilla Jóvenes, ¡A jugar!. Alcaldía Mayor de Bogotá. Secretaría de Gobierno. 2003

condiciarios, o sustancias químicas que pongan en riesgo la vida, la integridad personal o los bienes.”

Control a la invasión de tierra o edificaciones

Dado que en la mayoría de los municipios colombianos existe la tendencia de algunos sectores de ciudadanos de invadir y apropiarse de terrenos particulares y públicos, este artículo hay que difundirlo especialmente en las zonas donde se tiene evidencia que ocurren estos hechos. Desde luego, hay que aplicarlo de manera inmediata para que quienes promuevan y participen en esta acción ilegal reciban la sanción que establece el siguiente artículo:

“Artículo 263. Invasión de tierras o edificaciones. El que con el propósito de obtener para sí o para un tercero provecho ilícito, invada terreno o edificación ajenos, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Modificado por el Art. 23, Ley 1453 de 2011. La pena establecida en el inciso anterior se aumentará hasta en la mitad para el promotor, organizador o director de la invasión. El mismo

incremento de la pena se aplicará cuando la invasión se produzca sobre terrenos ubicados en zona rural.”

Control a los desórdenes y violencia en espectáculo deportivo o en estadios

Para controlar los desórdenes en estadios o eventos deportivos, en primera instancia hay que difundir entre todos los aficionados y asistentes el artículo 97, y en segunda instancia, aplicarlo con el apoyo de la Policía y de las demás autoridades que regulan y controlan estos eventos.

“Artículo 97. El que dentro de un espectáculo deportivo, es-

tadio, cancha, tribuna, en el entorno de este, o con ocasión del evento deportivo cometa cualquiera de las siguientes conductas, incurrirá en multa de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acudir a escenarios deportivos por un periodo entre seis (6) meses a tres (3) años:

1. Pretender ingresar, o estar en posesión o tenencia de cualquier tipo de arma de fuego, arma blanca, u objetos peligrosos.
2. Pretender ingresar, o estar en posesión o tenencia de cualquier tipo de estupefacientes.
3. Promover o causar violencia contra miembros de la fuerza pública, con el fin de evitar que esta ejecute un acto propio del servicio.
4. Invadir el terreno de juego en torneo profesional.
5. No atender las recomendaciones de los cuerpos de logística en lo que tiene que ver con la ubicación y tránsito de lugares no autorizados para el público, en torneo profesional.
6. Pretender ingresar o ingerir bebidas alcohólicas en torneo de fútbol profesional.

Serán agravantes de la conducta cualquiera de las que a continuación se enumeran, y en tal caso tendrán como sanción multa de ocho (8) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acu-



Carlos Alberto Peláez Garzón - Oficina de Prensa PGN

► El pasado 17 de agosto la PGN, con el apoyo del IEMP, realizó una jornada de reflexión sobre las implicaciones de la nueva Ley de Seguridad Ciudadana en Colombia.

dir a escenarios deportivos por un periodo entre un (1) año a seis (6) años:

1. Ser organizador o protagonista en el evento deportivo.
2. Ser dirigente de un club con deportistas profesionales.
3. Actuar bajo los efectos de estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes o sustancias análogas.

Artículo 98. Incitación a la agresión física o verbal, o daños a infraestructura deportiva, pública, residencial o comercial con ocasión de espectáculo deportivo.

Sin perjuicio de las penas contempladas en la Ley 599 de 2000, el que dentro de un espectáculo deportivo, estadio, cancha, tribuna, en el entorno de este, o con ocasión del evento deportivo incite o cometa acto de agresión física o verbal sobre otra persona, o daños a infraestructura deportiva pública, residencial o comercial, será sancionado con una multa y la prohibición de ingresar a escenarios deportivos de la siguiente forma:

a) Agresión física: La multa será de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acudir a escenarios deportivos por un período entre tres (3) años y cinco (5) años.

b) Agresión verbal: La sanción será a través de trabajo social con la comunidad sobre la formación pedagógica para la prevención y el desarrollo social de la convivencia en los escenarios deportivos.

En caso de reincidencia, la multa será de uno (1) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes y prohibición de acudir a escenarios deportivos por un período entre un (1) año hasta tres (3) años:

c) Daño a infraestructura deportiva, pública, residencial o comercial, la multa será de veinte (20) a cien (100) salarios mínimos

legales mensuales vigentes y prohibición de acudir a escenarios deportivos por un período entre dos (2) años y cuatro (4) años.

Parágrafo 1°. Se entenderá por infraestructura deportiva, los estadios, las canchas, escenarios deportivos, instalaciones de los clubes, centros de entrenamiento y se hace extensivo a los medios de transporte que movilicen jugadores, directivos e hinchas.

Parágrafo 2°. El menor de edad que incurra en las conductas descritas será conducido por la Policía Nacional para que se llame a quienes ostenten la patria potestad y hacerlos solidarios en las sanciones aquí previstas y a que hubiere lugar. Se iniciará proceso de pérdida de custodia del menor”.

Los Comités Paritarios de Salud Ocupacional (Copaso) y la prevención de la violencia y el consumo de drogas

Hay que exigirles a todos los Comités Paritarios de Salud Ocupacional (Copaso) que comiencen a realizar las tareas que les impone la ley en el parágrafo 1, artículo 96:

“Parágrafo 1. Todas las entidades y establecimientos públicos dentro del Copaso (Comité Paritario de Salud Ocupacional) entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social, deberán incluir la ejecución de talleres que conlleven a concientizar a sus funcionarios en los factores protectores para la prevención de

violencia intrafamiliar, sus deberes y derechos, prevención del consumo de alcohol y sustancias psicoactivas y embarazos no deseados, para así ayudar a disminuir los riesgos laborales que esta circunstancia conlleva”.

Con el conocimiento y aplicación adecuada de estos artículos y de los demás que componen la Ley 1423 de 2011, la seguridad, a nivel municipal, mejorará. Aquí hay que recordar que los alcaldes, como primera autoridad de policía municipal, tienen la obligación constitucional y legal de garantizar la seguridad de los ciudadanos⁵. **i**

⁵ Artículo 315 de la Constitución Nacional, Ley 4 de 1991y Ley 12 de 1993.

Laberintos de papel y Del reflejo al espejo

El pasado 25 de julio, en las instalaciones del IEMP, tuvo lugar el lanzamiento de dos publicaciones relacionadas con investigaciones académicas del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (OSPA) y del Programa de Justicia Formal y Comunitaria. En la primera de ellas, *Laberintos de papel*, los investigadores Françoise Mathe, Sandra Parra, Olga L. Valencia y James González, bajo la dirección de Miguel Álvarez-Correa

G., realizan un estudio sobre la justicia premial, la transicional, la idoneidad y los alcances de la peritación en materia psicosocial en el marco de la Ley 906/2004, presentando resultados que buscan apoyar la salud mental y calidad de vida de los operadores de justicia. El segundo documento editado por el IEMP, *Del reflejo al espejo*, también dirigida por Miguel ÁLVAREZ-Correa G., acompañado



► "La justicia premial se desarrolla de manera masiva con la aceptación de cargos en la audiencia de imputación, muy poco en las etapas procesales posteriores y casi nunca en el inicio del juicio oral" (Álvarez-Correa et al. (2010) *Laberintos de papel*). "El conciliador en equidad no decide la solución al problema: actúa de manera neutral y motiva a las partes para que lo solucionen ellas mismas, con base en el sentido de la igualdad, la justicia natural y el beneficio común..." (Álvarez-Correa et al. (2010) *Del reflejo al espejo*).

de los investigadores Olga Lucía Valencia, Víctor Mendoza, James González y Mayra González, y en convenio con el –hasta hace poco– Ministerio del Interior y de Justicia, pretende optimizar la práctica de la conciliación en equidad. El acto, presidido por el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, contó con la presencia de servidores del ministerio, de la PGN y del IEMP, y representantes de la academia.

Avances del Plan Nacional de Certificación de Competencias Laborales

Plan Nacional de Certificación de Competencias PGN-IEMP 2011							
Zona	Procuradurías regionales y/o provinciales		Primer taller				Segundo taller
	Regional	Provinciales	Fechas	Evaluadores	Total asistentes taller	Candidatos a certificar	Fechas
Norte	Magdalena	Santa Marta	7-8 junio	Rolan Oswaldo Sánchez Ojeda-Angélica María Cháves Henríquez	43	18	4 y 5 agosto
	Sucre	Sincelejo	13-14 junio	Yeimy Silva González-Fernando Agudelo Muñoz	16	12	11 y 12 agosto
	Atlántico	Barranquilla	28-29 junio	Luis Antonio Suárez Alba-Flor Ibel Sánchez Moreno	28	17	25 y 26 agosto
	Cesar	Valledupar	13-14 junio	Yina Marcela García Duque-Flor Ibel Sánchez Moreno	13	12	21 y 22 julio
Occidente	Antioquia	V. de Aburra	28-29 junio	Rolan Oswaldo Sánchez Ojeda - Angélica María Cháves Henríquez	35	24	25 y 26 agosto
	Risaralda	Pereira	16 y 17 junio	Patricia Martínez Auparela-María Ruth Castro Castro	24	22	11 y 12 agosto
Oriente	Santander	Bucaramanga	16 y 17 junio	Yamile Del Pilar Chica Rodríguez-Nora Ligia De Vega Pinzón	26	26	25 y 26 agosto
Sur	Valle	Cali	18 y 19 julio	Rolan Oswaldo Sánchez Ojeda-Angélica María Cháves Henríquez	25	15	8 y 9 asep
	Cauca	Popayán	16 y 17 junio	Luis Miguel Estrada Cadena-Luis Antonio Suárez Alba	24	20	25 y 26 agosto
Total					234	166	

ROLAN OSWALDO SÁNCHEZ OJEDA
 ASESOR DIRECCIÓN IEMP
 COORDINADOR DEL PROGRAMA



Dando cumplimiento al programa de certificación de competencias laborales en la Procuraduría General de la Nación, el IEMP desde el mes de junio inició la ejecución del Plan Nacional de Certificación de Competencias Laborales con la norma *Facilitar el servicio a los clientes internos y externos de acuerdo con las políticas de la organización código 210601010*. La primera etapa de este plan se adelanta en nueve ciudades donde participan servidores de los diferentes niveles adscritos a las procuradurías regionales, provinciales, de investigaciones especiales y procuradurías judiciales.

Tal como se observa en el cuadro, de nueve talleres ade-

lantados con una población total de 209 servidores, 151 de ellos son candidatos para ser certificados en la norma de competencia señalada. La segunda etapa se adelantará en el mes de agosto. En septiembre, con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), se realizará la auditoría y posterior certificación.

En el desarrollo de los talleres participa un equipo de 12 evaluadores de competencias laborales formado en la vigencia de 2010 por el Sena. **i**



Luis Miguel Estrada - IEMP

Graduados en competencias laborales

El pasado 14 de julio de 2011, en el Instituto de Estudios del Ministerio Público, se efectuaron los grados de los servidores de la PGN que participaron en los talleres de formación como evaluadores de competencias laborales. Esta certificación, que recibieron 25 funcionarios, fue emitida por el Sena y hace parte del Programa Nacional de Certificación de Competencias iniciado en el mes de junio de 2010.

Al evento asistieron el director del IEMP, Christian José Mora Padilla, y los jefes de las oficinas de Planeación, Control Interno y Selección y Carrera, quienes felicitaron a los graduandos y exaltaron la importancia de la formación y certificación de los servidores en competencias laborales.

Breve recuento histórico de las vicisitudes de la carrera administrativa en Colombia

LIZETH MILENA FIGUEREDO BLANCO
 PROFESIONAL ÁREA JURÍDICA
 DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA IEMP

La carrera administrativa impulsa la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y calidades específicas de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, este tendrá la capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho¹.

El primer antecedente histórico de la carrera administrativa se encuentra en la Ley 165 de 1938. La norma creó la carrera administrativa para los empleados nacionales, departamentales y municipales que prestaban servicios administrativos permanentes (Art. 1). En ella se estableció, como condiciones generales para poder ingresar a la carrera: ser colombiano, haber cumplido con los deberes militares, estar a paz y salvo con el tesoro público, no tener enfermedad contagiosa y haberse sometido previamente a un período de prueba que no podía ser menor de un año (Art 6).

La segunda norma que contempló el tema de la carrera administrativa correspondió al Decreto – Ley 1732 de 1960 que en forma relevante expresó que la provisión de los empleos comprendidos en la carrera administrativa se haría mediante la selección de candidatos capacitados, por el sistema de concursos, los cuales consistirán en pruebas escritas y orales, y que la admisión a concursos convocados sería libre para todas las per-

sonas que demostraran poseer los requisitos exigidos por las resoluciones reglamentarias de dichos concursos.

Posteriormente, el Decreto 1950 de 1973 ratificó que la provisión de los empleos comprendidos en la carrera administrativa se haría mediante la selección de candidatos capacitados por el sistema de concursos y que el proceso de selección comprendía la convocatoria, el reclutamiento, la oposición o concurso y el período de prueba (Art. 184).

Dos décadas atrás, la Constitución Política de 1991 estableció que los cargos públicos, por regla general, eran de carrera (salvo los de elección popular, libre nombramiento y remoción y los trabajadores oficiales), y que el ingreso a la misma se realizaba por concurso público de méritos (Art.125)².

Es claro que hace años la carrera administrativa existe en Colombia, pero lo que estaba contemplado para ser una norma general se ha convertido en algo excepcional; en lugar de ordenar la realización de concursos, en varias ocasiones se ha autorizado el ingreso extraordinario a ella de los empleados que ocupan los cargos en provisionalidad o encargo³.

Algunos ejemplos de este tipo de ingresos se observan en el Decreto 583 de 1984 y en la Ley 61 de 1987. En la primera norma se indicó que los empleados públicos vinculados a los organismos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional que se encontraran desempeñando empleos de carrera y no se encontraban inscritos en ella (Art. 1), podían solicitar su inscripción en la carrera administrativa en los empleos de tal carácter que se encontraban desempeñando al 31 de diciembre de 1987 (Art.2). La segunda manifiesta que al entrar en vigencia la citada ley, los empleados que estuvieran desempeñando un cargo de carrera sin



► El subproceso de selección de empleados de carrera administrativa de la Procuraduría General de la Nación certificado por el Icontec en 2008, nuevamente obtuvo el pasado 3 de mayo de 2011 el certificado en la Norma ISO 9001:2008 expedido por la firma Bureau Veritas. -

que se encontraran inscritos en la misma, previa acreditación del cumplimiento de los requisitos señalados para sus respectivos empleos, tenían derecho a solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la carrera administrativa (Art.5).

En diciembre de 1992, el Congreso expidió la Ley 27, la cual desarrolló el artículo 125 de la Constitución Política, en lo atinente a la carrera y al concurso; sin embargo, nuevamente se introdujo el ingreso extraordinario y se autorizó la inscripción en carrera, pues en esta se indicó que los empleados del nivel territorial que por virtud de ella llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa de conformidad con las normas vigentes, debían acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de los requisitos señalados en los manuales para los respectivos cargos y quienes no acreditaran los requisitos dentro del término señalado, quedarían de libre nombramiento y remoción, no obstante si tales empleados continúan al servicio de la Entidad u organismo, podían solicitar su inscripción cuando llegarán a poseer los requisitos del cargo y los acreditaran en debida forma (Art. 22).

La Corte Constitucional mediante Sentencia C–030 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía, declaró inconstitucional la citada norma al considerar que esta, de un lado, facilitaba el ingreso y permanencia en la

¹ Corte Constitucional, sentencia C-563 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

² Mauricio, García Villegas y Javier, Revelo Rebolledo, 2010. Estado Alterado. Bogotá: Colección De Justicia
³ Ibíd.

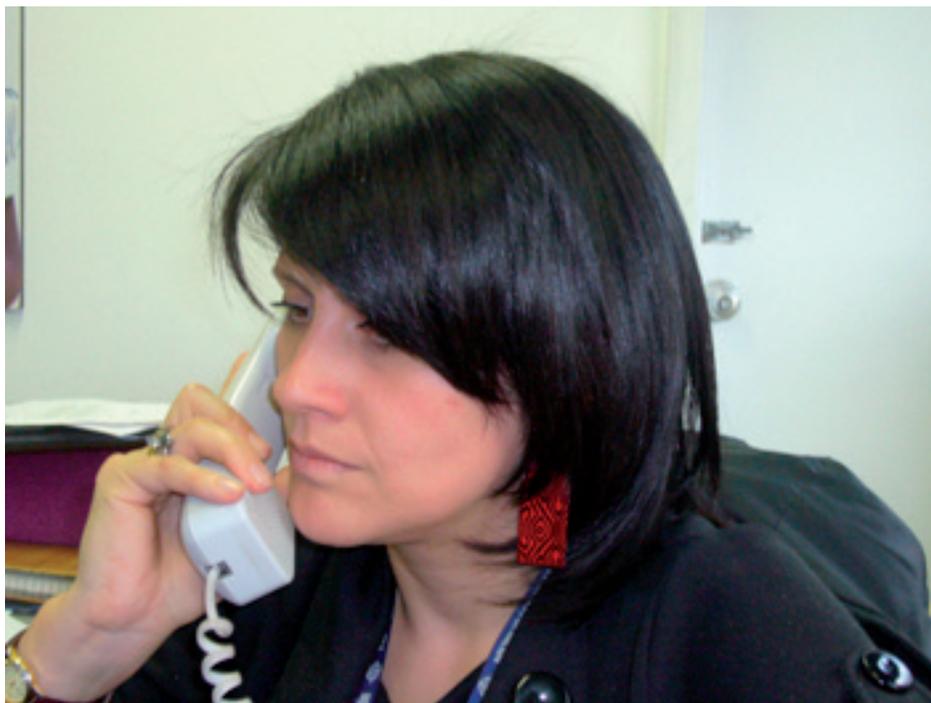
carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requerían someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades; y de otro, desconocía no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución), desnaturalizándose así el sistema mismo, pues se dejan de lado conceptos como el mérito y capacidades, para darle paso a otros de diversa índole.

Posteriormente, se expidió la Ley 446 de 1998, cuyo articulado en su mayoría fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-372 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández, quedando en el vacío el tema de la carrera administrativa. En septiembre de 2004 se aprobó una nueva ley de carrera (Ley 909), que abrió el camino para que la Comisión Nacional del Servicio Civil abriera una convocatoria para suplir 120.000 cargos en el Estado. A finales de 2006, 307.740 ciudadanos se inscribieron y presentaron el examen correspondiente⁴.

Luego de expedida la Ley 909, a través del proyecto de Ley N° 117 de 2007, se promovió que los empleados que a la fecha de publicación de la Ley 909 de 2004, estuvieran ocupando cargos públicos vacantes de forma definitiva, en calidad de provisionales, no podían ser separados de su cargo sino por las causales contenidas en el artículo 41 de la misma ley. El citado proyecto fue objetado por el Presidente de la República y sus objeciones fueron declaradas fundadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-901 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo, al considerar, entre otras cosas, lo siguiente:

“4.2.1. Igualdad en el acceso a la función Pública

El numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política establece el derecho fundamental de todo ciudadano a participar en condiciones de igualdad en la conformación, ejercicio y



Mónica Vega Solano - IEMP

▶ Alemania es la cuna del funcionario moderno y de la carrera administrativa. (Documento Régimen del servidor público de la ESAP).

control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede, entre otras, tener acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, acogiéndose a las reglas del concurso público y con sujeción a los méritos y calidades propios (C.P. Art 125). Esta posibilidad se deriva de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que, reconociendo la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, declara que pueden acceder “a todas las dignidades, todos los puestos o empleos, según su capacidad y sin otra distinción que aquella de sus virtudes y talentos.

De ahí que haya precisado la Corte que el principio de igualdad está en contradicción con cualquier regulación que establezca requisitos ajenos al mérito y capacidad de los participantes, sin suficiente fundamento objetivo, o que las pruebas no sean valoradas en forma razonable y proporcional a su importancia, teniendo en cuenta el cargo a proveer, pues con ello se estaría obstruyendo el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Por tratarse de la realización efectiva de principios y derechos constitucionales, no le está permitido al legislador, en consecuencia, diseñar sistemas específicos de carrera y reglas particulares de concurso que obstruyan la participación igualitaria de los ciudadanos o desconozcan los criterios del mérito”.

No obstante lo anterior, en diciembre de 2008 mediante Acto Legislativo 001 que reformaba la Constitución Polí-

tica, nuevamente se autorizó el ingreso extraordinario a la carrera administrativa, al indicarse en parágrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución que durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de citado acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementaría los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera. Esta reforma fue declarada nuevamente inconstitucional por la Corte Constitucional en Sentencia C-588 de 2009, M.P. Gabriel Mendoza.

Es importante agregar que el Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4756 del 3 de abril de 2009, solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable el acto Legislativo 01 de 2008 con efectos retroactivos al 26 de diciembre de 2008, fecha en la que fue promulgado, con fundamento, entre otros, en los siguientes argumentos:

“(…) el artículo 125 Superior dispone que el ingreso a los cargos de carrera se efectúa previo cumplimiento de los re-

4 Ibid.

quisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. Por esto, en cuanto tiene que ver con la inscripción automática en cargos de carrera, que prevé el Acto Legislativo 01 de 2008, se hace imposible la exigencia relativa a la "acreditación de calidades" al momento de ser nombrados por parte de quienes vienen ocupando dichos cargos en provisionalidad o en encargo, que establece la norma superior, lo que hace al Acto Legislativo demandado, inaplicable.

Al respecto, asegura que para acceder a cargos de la carrera administrativa deben confluír tres elementos, el primero de los cuales hace referencia a la premisa básica de carácter objetivo, esto es, los requisitos, como condiciones específicas necesarias para ocupar dichos cargos. El segundo elemento son los méritos, definidos estos como aquellos que "aluden al resultado de las evaluaciones o pruebas que hacen digno de ocupar un cargo público de carrera a quien mejor haya demostrado sus calidades al respecto en un ejercicio de competencia en igualdad de condiciones".

A ello, agrega las calidades, como tercer elemento, entendidas como "conocimientos, destrezas, habilidades, competencias, comportamientos y ca-



"En la actualidad, según lo dispone el artículo 130 superior, la Comisión es la responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tenga carácter especial" (http://www.cnsc.gov.co/esp/quienes_somos.php).

racterísticas psicológicas y morales que se requieren para el ejercicio de un cargo", las que se determinan según las necesidades de la administración y de acuerdo con el señalamiento de funciones que haya hecho esta al respecto, para la prevalencia del interés general representado en el cumplimiento de los fines constitucionales a cargo del Estado".

De acuerdo con lo anterior, para determinar el cumplimiento de las calidades para acceder a un cargo público de carrera administrativa, una persona debe aprobar las pruebas y evaluaciones a que haya lugar, las cuales permitirán establecer su idoneidad técnica, psicológica y moral, requerida para el ejercicio del cargo.

Siguiendo tal dirección, la Vista Fiscal hace especial énfasis en que los cargos en provisionalidad o por encargo es-

tán diseñados para satisfacer por entero las necesidades del servicio de manera inmediata y temporal, por lo que para proveer dichos empleos solo se requería acreditar los requisitos mínimos exigidos, más no se tenían en cuenta las calidades. Razón por la cual, la indeterminación de éstas hace que el Acto Legislativo 01 de 2008 sea inaplicable (...).

En síntesis, a pesar de que las sentencias de la Corte Constitucional han sido relevantes para determinar que el ingreso a la carrera administrativa se debe realizar por un concurso público de méritos para así fortalecer la misma, se ha continuado imponiendo limitación a la realización de los concursos, acudiendo a reformas que cada vez resultan más difícil de atacar por la vía jurídica, pues en la actualidad mediante Acto Legislativo 4 de 2011, se adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política, según el cual la Comisión Nacional del Servicio Civil debe homologar las pruebas de conocimiento establecidas en el concurso público a quienes en la actualidad están ocupando cargos de carrera en calidad de provisionales o en encargo de conformidad con unos parámetros señalados en el mismo. **i**

¡Llegó Proka! Feria de la calidad IEMP

INGRIT DANILA PACHECO
 INTEGRANTE EQUIPO COORDINADOR DE LA
 FERIA DE LA CALIDAD - DIRECCIÓN IEMP

Con fin de Socializar el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) del IEMP al interior de esta dependencia, y de la Procuraduría General de la Nación, el primero de septiembre se llevó a cabo la Feria de la Calidad que permitió dar a conocer y promover la gestión de los grupos conformados en el Instituto, para los procesos que serán auditados por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas en la búsqueda de la certificación en la norma NTC 9001:2008.

Esta estrategia, que incluyó actividades lúdicas, creó un espacio pedagógico para motivar la apropiación de los servidores del IEMP de cada proceso, la interrelación de unos con otros, la utili-

dad de los instrumentos que cada equipo de trabajo ha elaborado para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de sus acciones, y la importancia de lograr la certificación institucional. Por su parte, los compañeros de trabajo de la PGN conocieron el Sistema de Gestión de Calidad implementado por el IEMP, sus objetivos, metas, logros y mejoras.

A través de una competencia sana, cada proceso expuso en un stand todos los aspectos considerados relevantes para ser visibilizados en el marco de la Feria de la Calidad. La Dirección participó pero estuvo fuera de concurso. Los jurados que evaluaron la actitud de cada equipo de trabajo, la información divulgada y la efectividad al comunicarla fueron los jefes de las Oficinas de Planeación, Néstor Valdivieso; de Control Interno, José Luis



Proka es la mascota que acompaña al Sistema de Gestión de Calidad del IEMP. Es un camaleón que simboliza el cambio, la permanente necesidad de transformación de las organizaciones en un mundo dinámico que exige recrear, repensar y mejorar de forma continua para lograr los objetivos institucionales y, por ende, el beneficio de todos los ciudadanos. Diseño: Ingrid Danila Pacheco.

Gómez; de Prensa, Julián García Wren; y de Veeduría, Samuel Perea; asimismo, hizo parte del jurado el director de Educación y Formación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec), Carlos Pulido. En el próximo **INNOVA** vea el desarrollo de esta feria. **i**

Camino a la certificación

Avances en el SGC del IEMP

MARCELA NARVÁEZ PARADA
 ASESORA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA
 Y FINANCIERA IEMP -
 COORDINADORA CALIDAD

El Instituto de Estudios del Ministerio Público diseñó e implementó un Sistema de Gestión de Calidad (SGC), teniendo como marco de actuación los requerimientos establecidos por la Procuraduría General de la Nación, así como los aspectos legales correspondientes, en busca de mejorar su desempeño.

En lo corrido del año 2011 se ha trabajado en forma permanente en el SGC del IEMP, especialmente con los procesos en los que se encontró algún tipo de hallazgos de acuerdo con el informe de la auditoría interna del año 2010, realizada del 16 al 18 de noviembre, con el objeto de: “Determinar si el sistema de gestión de la calidad IEMP es suficiente para dar respuesta a los requisitos de ley, a los acuerdos contractuales, los requisitos establecidos en la NTC ISO 9001:2008 y las disposiciones del Instituto establecidos en el Manual de

Calidad y si este se aplica y se mantiene de manera eficaz”.¹

La auditoría describió 11 hallazgos, una observación y aspectos por mejorar que fueron detectados por los auditores Diana Alicia Castro Roa y Jairo Ángel Gómez en los procesos de Almacén, Archivo y Sistemas, Investigaciones, Publicaciones, Capacitaciones, y las del sistema en general. Con el fin de corregir estas falencias el IEMP realizó planes de acción de mejora según el procedimiento del SGC del Instituto. Con base en este seguimiento se evidenció, a partir de acciones correctivas y preventivas, las situaciones no conformes asociadas en cada proceso, dando por terminadas algu-

nas de estas y, en otros casos, exponiendo el seguimiento y avance a la implementación del plan de acción diseñado y enfocado en la solución de cada hallazgo.

Todo esto, encaminado a lograr en el segundo semestre del año 2011 la certificación por la que ha trabajado todo el talento humano del IEMP –ya sea en los procesos estratégicos, misionales o de apoyo– basado en los principios y requisitos establecidos en la NTC 9001:2008 entre los que se destacan el enfoque de procesos, el enfoque de sistema para la gestión y la mejora continua (ciclo PHVA). El proceso de auditoría externa lo realizará el Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec) –certificador elegido por la Direc-

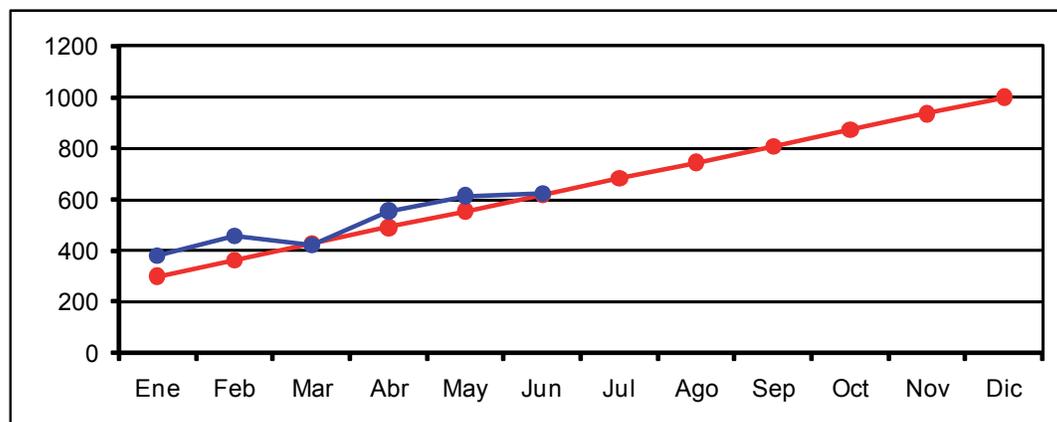
ción– a través de dos etapas de auditorías de otorgamiento previas a la certificación.

En la segunda revisión gerencial presidida por el Director del IEMP y los dueños de proceso se observó que el sistema brinda integración, vínculos entre los grupos de trabajo, participación activa, mayor solidaridad y conocimiento entre los mismos. La Dirección confirmó que el desempeño del IEMP es mejor que el año anterior, los datos generan confianza y posibilitan su presentación ante las partes interesadas. Además, se evidencia que los planes de medición son una herramienta de análisis de todo el SGC y que permiten reflexionar sobre temas que antes no se profundizaban como el desempeño de los procesos, el cumplimiento de estrategias, la responsabilidad social y la gestión comercial, aspectos cruciales para el futuro del Instituto. 

1 Plan Auditoría Interna 2010

Medición por procesos enero a junio de 2011

Proceso	Comunicaciones	Investigaciones	Capacitación	Publicaciones	G. Contable y tesorería	Planeación, presupuesto y control	Almacén, archivo y sistemas	Contratación y jurídica
Indice mes	570	590	690	570	545	625	1000	600
% Impor	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,05	0,05
Total	57	118	138	114	54,5	62,5	50	30



Indicadores de desempeño del IEMP durante el primer semestre del año 2011. El nivel alcanzado acumulado para junio arroja un puntaje de 624 frente a una meta esperada de 618, como resultado de la medición de los ocho procesos con los que cuenta como herramienta la Dirección en su plan de medición gerencial, que incluye el resultado de los indicadores de cada proceso. Con base en esta información se realiza el análisis y la toma de decisiones gerenciales frente a posibles disposiciones y/o contingencias que la realidad exija. Estos datos demuestran que estamos cumpliendo a 30 de junio, según la meta propuesta; sin embargo, es claro que el IEMP debe efectuar las revisiones permanentes –a través de cada dueño de proceso– para alcanzar los objetivos estratégicos del Instituto.

Consolidado a junio

Puntaje acumulado enero a junio **624**

Meta enero a junio **618**

Mes	Esperado	Logrado	%
Enero	300	380,5	126,8
Febrero	364	457,3	125,7
Marzo	427	422,3	98,8
Abril	491	555,0	113,1
Mayo	555	614,8	110,9
Junio	618	624,0	100,9

La investigación académica como ejercicio de responsabilidad social

LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ BALLÉN

JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIO POLÍTICAS
Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS IEMP

Hemos indicado en anteriores ocasiones que la labor investigativa del IEMP pretende ser un aporte a la gestión de la PGN, toda vez que busca dar respuesta a las preguntas que se hacen las distintas dependencias al tratar de resolver situaciones problemáticas en su quehacer cotidiano. Queremos contar aquí de manera sucinta el proceso adelantado para desarrollar una investigación propuesta al interior de la Procuraduría –proceso que es similar para cada una de las investigaciones que el Instituto de Estudios aborda– con lo cual se busca, finalmente, generar conocimiento que facilite la gestión de la dependencia interesada en el tema y, más allá de eso, contribuir al desarrollo social del país.

En primer lugar, es de anotar que un tema de investigación puede surgir de forma sencilla o compleja (con sus niveles intermedios): en el primer caso a partir de una pregunta que una persona (niño o adulto) se haga sobre una situación específica, en relación con algo que le parece curioso y que a primera vista no logra descifrar; en el segundo, cuando un profesional, un especialista, un equipo de expertos, una organización o una entidad quiere resolver un problema¹ específico del campo en el cual trabaja o porque se desea profundizar o ampliar el conocimiento del mismo. La respuesta a cada una de las situaciones tiene su propio nivel de complejidad, pero, en todo caso, la curiosidad es el componente indispensable para lograr que algo se convierta en investigación, es la que abre la puerta hacia un proceso investigativo.

Ahora bien, hablar de investigación académica como ejercicio de responsabi-



lidad social implica que la curiosidad esté enfocada en los problemas que se presentan en la sociedad o en una situación en la que intervienen personas, comunidades u organizaciones, y cuya aclaración contribuiría al mejoramiento de las condiciones analizadas. En nuestro caso, los temas objeto de investigación deben llenar algunos requisitos, pues no podríamos abordar un problema de investigación (por interesante que sea) ajeno al quehacer misional de la Procuraduría General de la Nación².

Para ejemplificar lo anterior, queremos narrar a nuestros lectores el proceso adelantado que nos llevó a la publicación *Políticas públicas y cooperativismo: 30 años de encuentros y desencuentros*. El tema surgió como inquietud frente a las dificultades que ha enfrentado la economía solidaria y a la influencia que frente a ella han tenido las políticas públicas implementadas en las tres últimas décadas³. A continuación, además de pasar por los distintos filtros establecidos en el IEMP para aprobar un proyecto de investigación, debimos preguntarnos so-

bre la pertinencia del tema para la Entidad, y la mejor estrategia fue seguir sus ejes estratégicos establecidos en el Plan *Procurando orden y rectitud 2009-2012*, encontrando que los objetivos relacionados impactan a la población que está vinculada con el cooperativismo: i. Defensa de los derechos fundamentales e interés público; ii. Lucha contra la corrupción y la impunidad; iii. Vigilancia de la función y la gestión pública; iv. Defensa del patrimonio público y los intereses colectivos; v. Vigilar el cumplimiento de deberes y responsabilidades. A su vez, nos permiten explicar en los foros la razón por la cual la PGN se involucró en el tema, hecho que adicionalmente ha generado entusiasmo y admiración a los cooperativistas.

Una vez aprobada esta actividad por el Consejo Académico del Instituto, e incorporado en el Plan Operativo Anual (POA), nos vimos a la tarea de seleccionar un investigador o un grupo de investigadores expertos, encontrando gratamente que existía un número importante de profesionales conocedores del tema de distintas universidades, que además han contribuido a la consolidación del sector, pero que, generalmente, trabajaban desde sus respectivos grupos de trabajo. Una primera opción fue trabajar con alguna de ellas exclusivamente, lo que en la práctica podría resultar más cómodo y que era posible en razón de la Ley de Ciencia y Tecnología. Sin embargo, decidimos tomar un camino distinto y apostarle al trabajo en equipo con profesionales de distintas universidades, que tenían conocimientos complementarios y dinámicas distintas; la apuesta la hicimos con ellos, conformando un equipo de diez profesionales, liderados por el director del IEMP, y la participación de economistas, abogados, sociólogos y administradores de las universidades Javeriana, Cooperativa, la Salle y de la Nacional, seleccionando como investigador principal al coordinador de la Unidad de Estudios Solidarios (Unes) y profesor del Departamento de Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana, Darío Castillo.

La siguiente fase corresponde al desarrollo de la investigación, etapa en la cual se aplica la metodología que selecciona el grupo; en esto no nos vamos a detener,

² En el Innova No.1 relacionamos los criterios del IEMP para avalar una investigación.

³ El trabajo se limitó a 30 años para favorecer su análisis, aunque el desarrollo del cooperativismo en Colombia es de alrededor de 80 años, toda vez que la primera Ley Cooperativa es de 1931 (Ley 134 de 1931).

¹ Entendiendo por problema una situación que presenta dudas, que necesitan ser resueltas para avanzar en un camino determinado.

pues no es el actual propósito. Únicamente resaltamos aquí que la labor se constituyó en un ejercicio de trabajo en equipo, propiamente dicho, con los aspectos que lo caracterizan como liderazgo, comunicación asertiva e interdependencia, lo que permitió concluir en el informe final y la posterior publicación de los resultados.

Acto seguido, quizá la actividad de mayor importancia, en coherencia con uno de los retos expuestos en el anterior **INNOVA**, y que indicamos como: “Lograr una mayor articulación entre la labor investigativa y la apropiación de los resultados a través de actividades de socialización dinámicas y de gran impacto”⁴, se proyectaron nueve encuentros con actores públicos y privados relacionados con la economía solidaria en el país; el primero de ellos el 7 de julio de 2011 en el Auditorio Antonio Nariño de la Procuraduría General de la Nación, y los restantes para el segundo semestre de este año en ciudades capitales. Adicionalmente, y puesto que el cooperativismo es un movimiento internacional que tiene una inmensa fuerza⁵, el investigador principal actualmente ejerce como nuestro embajador ¡Ad-honorem! en Italia dando a conocer la obra y entregando ejemplares en distintas organizaciones de este país, haciendo lo propio con la Universidad Estatal de Virginia y la de Quevec y el Ciriéc en Canadá. Entre tanto, en el marco

del seminario *Elementos para el Análisis y la Estructuración de las Políticas Públicas en América Latina*, organizado por la ESAP y el CLAD, se entregaron ejemplares a los asistentes de 12 países latinoamericanos.

Lo que queremos subrayar de lo expuesto anteriormente es que la generación de conocimiento tiene un propósito, no es un ejercicio académico sin sentido, pues se constituye en un motor generador o transformador de realidades, y en la medida que el conocimiento se movilice, los efectos perseguidos se podrán alcanzar con mayor oportunidad; es lo que se pretende al entregar las obras a los actores comprometidos en los encuentros de socialización de resultados, entre los que se destacan los representantes del poder ejecutivo y legislativo, quienes pueden incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para favorecer el crecimiento de un sector determinado.

No podemos finalizar sin transcribir, al menos, una de las conclusiones de la investigación, con la intención de despertar el interés en la obra: “*Las políticas públicas hacia las cooperativas parecen más el resultado de una iniciativa aleatoria y coyuntural, pero no es debido a la falta de espacios institucionales de decisión específicos. Por el contrario, pocos países del hemisferio pueden ostentar una red pública vinculada al sector cooperativo y solidario como lo es Colombia. No obstante, la evidencia de la investigación indica que (...)*” (Castillo, et al. 2011: pg. 298)⁶. 

⁶ Castillo, Darío, et al. (2011). Políticas públicas y cooperativismo en Colombia: 30 años de encuentros y desencuentros. Bogotá: ed. IEMP Ediciones.

⁴ Innova No. 7. Proyección de la división de investigaciones sociopolíticas y asuntos socioeconómicos del Instituto de Estudios del Ministerio Público, Junio de 2011, pg.6

⁵ De hecho el surgimiento y desarrollo en nuestro país ha tenido la influencia internacional de distintas organizaciones entre las que se destaca la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (Ciriéc) y la Iglesia Católica desde las encíclicas y distintos pronunciamientos que han hecho los pontífices.

Abriendo caminos en ciencia, tecnología e innovación



Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
Colciencias
República de Colombia

MÓNICA VEGA SOLANO
ASESORA DIRECCIÓN IEMP

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) ha creado diferentes consejos para cada programa que desarrolla, entendido este último como “un ámbito de preocupaciones científicas y tecnológicas estructurado por objetivos, metas y tareas fundamentales, que se materializa en proyectos o actividades complementarias que realizarán entidades públicas o privadas, organizaciones comunitarias o personas naturales”¹.

En el marco de sus competencia, Colciencias puede modificar, suprimir o fusionar los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación, crear nuevas estructuras sobre diversas áreas del conocimiento y definir la composición de los consejos que son integrados por representantes del Gobierno Nacional, del área académica o de investigación y del sector privado (Resolución 2040 de 2010).

La Procuraduría General de la Nación, en cabeza del Procurador “quien podrá delegar su participación en el Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público”², desde este año hace parte del Programa Nacional en Ciencias Sociales y Humanas, conjuntamente con el Vicepresidente de la República, los ministros de Educación

Nacional, de Cultura, del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, los directores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de Colciencias –que lo presidirá– un representante de las comunidades indígenas y afrocolombianas, cuatro expertos en el área de la academia o la investigación y dos personas del sector privado.

Cada consejo de los programas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Investigación tiene como función asesorar los lineamientos de políticas de investigación e innovación –en el marco de las fijadas por Colciencias–; decidir sobre la orientación, formulación e implementación de los Planes Estratégicos y sobre los criterios para la asignación de recursos para el programa y sus distintos proyectos– previa evaluación de su calidad–; e integrar comités técnicos de acuerdo a la especialidad del área³.

Para la Procuraduría y el IEMP es un importante logro hacer parte del consejo del Programa Nacional en Ciencias Sociales y Humanas, no solo porque las opiniones y aportes del Ministerio Público podrán tener incidencia en proyectos que aportan al desarrollo del país, sino también por el reconocimiento a la labor del Instituto en materia de investigación.

¹ Ley 585 de 1991, artículo 5.
² Resolución 2040 de 2010.

³ *Ibidem*

Alianzas estratégicas para la transferencia de conocimiento



Nubia Rubio - Regional Antioquia PGN

sus responsabilidades como realizar actividades conjuntas de capacitación –cada una con por lo menos tres eventos por año– y proyectos de investigación. La alianza logrará promover espacios de diálogo y discusión entre los asistentes a las capacitaciones, mantener altos niveles de eficiencia técnica y profesional, facilitar los medios logísticos, realizar intercambio de instalaciones en desarrollo del objeto del convenio y certificar a los funcionarios sobre las capacitaciones impartidas.

El IEMP focalizará el componente de formación en temas como contratación, disciplinario y conciliación, entre otros, mientras que el DAFP dictará capacitaciones relacionadas con la gestión pública. En investigación, las dos organizaciones facilitarán el talento humano requerido para realizar proyectos de esta naturaleza cuyo objeto sea de interés común.

La dirección del convenio estará a cargo de la Secretaría General del DAFP y del Director del IEMP; y la coordinación la llevará a cabo un Comité Operativo integrado por el jefe de la División de Capacitación o el de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos del IEMP, según la especialidad de la actividad, y un representante del DAFP. Las funciones de este equipo serán coordinar las acciones a nivel logístico, curricular o investigativo y así garantizar el óptimo desempeño del convenio.

Convenio Sena - IEMP

De otra parte, el IEMP formalizó un convenio marco interadministrativo de cooperación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), entidad que invierte “en el desarrollo social y técnico de los colombianos, ofreciendo, ejecutando y facilitando la formación profesional integral para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”; y capacita a los servidores públicos con el fin de actualizar sus conocimientos y fortalecer sus competencias laborales.

La suscripción del convenio permite aunar esfuerzos interinstitucionales para desarrollar actividades y adelantar programas de formación, actualización e investigación científica, académica y tecnológica

► "Pretender que las entidades públicas sean organizaciones con una capacidad continua de adaptación y cambio y que ofrezcan servicios con calidad y equidad, requiere reconceptualizar y repositonar los temas de formación y capacitación y, paralelamente, concientiar a los empleados públicos frente a su responsabilidad en estos procesos de aprendizaje". Tomado de <http://mecialidad.dafp.gov.co/documentacion/Componente%20Ambiente%20de%20Control/NuevoPlandeFormacionyCapacitacion.pdf>

LUIS FERNANDO GUAVITA MORENO
ÁREA JURÍDICA DIVISIÓN ADMINISTRATIVA Y
FINANCIERA IEMP

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el IEMP formalizaron un convenio interadministrativo que permitirá “realizar un trabajo conjunto (...) para llevar a cabo un intercambio de formación, mediante la realización de jornadas de capacitación en los temas de competencia de cada una de las partes, así como la ejecución de trabajos conjuntos de investigación (...)” de acuerdo con las necesidades específicas de cada entidad.

El objeto de este convenio hace realidad la coordinación de esfuerzos al interior del Estado. A través de la colaboración y las alianzas estratégicas las instituciones logran incrementar y cualificar su accionar gracias a mayores recursos físicos, técnicos, administrativos, económicos y, como en el caso que nos ocupa, generar un intercambio de conocimientos y experiencias fortaleciendo el recurso humano, contribuyendo a la

formación de los funcionarios e incentivando la investigación.

El DAFP –que entre otras acciones formula políticas de empleo público y dirige y orienta estudios e investigaciones enfocados al fortalecimiento y racionalización organizacional– y el IEMP, consideraron pertinente potencializar las competencias de los servidores con el fin de asumir los desafíos que imponen las políticas del Buen Gobierno y la Gestión Pública Eficiente. De acuerdo con las consideraciones expuestas en el convenio, los funcionarios “estarán más comprometidos con el cumplimiento de los principios de la función administrativa, mediante la definición de parámetros que garanticen su capacitación y desarrollo de competencias”.

El convenio tiene una duración de 24 meses, contados a partir de su firma, y no genera erogación alguna, es decir que el DAFP y el IEMP no comprometen sus recursos monetarios. Para el desarrollo de las obligaciones contempladas las entidades, en el marco de sus competencias y según su programación, adelantarán las gestiones pertinentes para lograr cumplir



► Capacitación de servidores del DAFP en Contratación Estatal.

en áreas que son de utilidad e interés para las dos instituciones. Como en el caso del DAFP, este acuerdo no genera ninguna afectación presupuestal. Para su desarrollo, cada una de las partes, dentro de sus competencias, adelantará las gestiones pertinentes para los diferentes proyectos que de este convenio se deriven, que podrán ser en dinero o en especie –aporte que será valorado económicamente. Adicionalmente, podrán canalizarse recursos de otras entidades para la financiación de los planes operativos de acuerdo con las necesidades presentadas.

El plazo de ejecución del convenio marco es hasta el 31 de diciembre de 2012, periodo durante el cual el Sena y el IEMP adelantarán programas de capacitación, formación e investigación orientados a mejorar la gestión administrativa y a promover el conocimiento y respeto de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política y en la Ley, así como mejorar las competencias laborales de los servidores públicos del Ministerio Público y del Sena. Las partes también podrán organizar eventos nacionales e internacionales en temas relacionados con las actividades de las dos instituciones, realizar publicaciones con ocasión de los trabajos y/o investigaciones efectuadas conjuntamente, elaborar materiales pedagógicos, intercambiar publicaciones, enseñar buenas prácticas de gobierno y traer experiencias exitosas sobre manejo de asuntos públicos. Asimismo, el Sena

permitirá al Instituto el acceso y uso de su plataforma tecnológica para el desarrollo de capacitaciones de acuerdo a los convenios específicos.

La coordinación para el diseño e implementación de los programas, planes y actividades objeto del convenio marco, la realizará un comité conformado por el Director de Formación Profesional y el Coordinador del Grupo Integrado de Innovación y Desarrollo Tecnológico, por parte del Sena, y los jefes de las divisiones de Capacitación e Investigaciones del IEMP.

Convenio ESAP - IEMP

La Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), que propende por el mejoramiento y fortalecimiento de la gestión pública en los ámbitos nacional y territorial, impulsando procesos de descentralización participativa, modernización y racionalización de los sistemas administrativos públicos, así como con la generación y desarrollo de competencias, habilidades y destrezas para el diseño, gerencia y gestión de los asuntos de gobierno, suscribió un convenio marco de cooperación técnica con el IEMP para el desarrollo de estudios y/o investigaciones cuyos avances y resultados contribuyan al Ministerio Público, autoridades judiciales o ejecutivas, al fortalecimiento institucional mediante la comprensión de fenómenos sociales, económicos, históricos o políticos, entre otros.

Abordar temas conjuntamente como la promoción y defensa de los derechos

humanos y las garantías constitucionales; de asuntos civiles como la conservación de los bienes públicos y promoción del interés general; territoriales y del medio ambiente; y la prevención y la lucha contra la corrupción, permitirá a las dos instancias dar cumplimiento al artículo 6º de la Ley 489 de 1998 que consagra “el principio de coordinación y colaboración” de las autoridades administrativas para lograr los fines y cometidos estatales.

Los compromisos que adquieren las partes al formalizar el convenio no afectan su autonomía institucional. El acuerdo, que tendrá un término de tres años, incluye actividades, proyectos y socialización de resultados de investigaciones académicas consideradas relevantes para la ESAP y el IEMP. El ente universitario designó a la Facultad de Investigaciones como la instancia responsable para la coordinación de las acciones de cada convenio específico que deberá detallar el plan operativo de inversión, definir los lineamientos para la vinculación del personal académico que se integren en calidad de docentes-investigadores, investigadores junior y auxiliares de los proyectos; el área responsable del IEMP será la División de Investigaciones Sociopolíticas y asuntos Socioeconómicos. El convenio marco facilitará el intercambio de publicaciones y monografías de interés para las entidades.

Una de las cláusulas del convenio relacionada con la propiedad intelectual y derechos de autor manifiesta que “los resultados, como obras intelectuales, inventos patentables o nuevos, escritos, publicaciones y otros que se obtuvieren por la acción conjunta de las partes, serán propiedad de ambas instituciones en la proporción de los recursos con que cada una haya contribuido al respectivo proyecto, pudiendo cada una usarlos en el desarrollo de sus actividades académicas o investigativas, salvo disposición en contrario. Así mismo las partes podrán hacer publicaciones de los resultados o resúmenes en revistas o en medios informativos especializados, siempre y cuando previamente exista mutuo acuerdo en relación con la forma como se utilice la información y se otorguen los créditos correspondientes a las partes titulares de la propiedad intelectual”. 

Fortaleciendo talentos de la Red de Formadores del IEMP



► Curso de nivelación en el Modelo de Aprendizaje Organizacional para la Gestión del Conocimiento desarrollado en Cali. En la foto Carlos Humberto García Orrego, Diana Sulma Pardo Ibarra y Anne Lluder Gil Batista, jefe y coordinadoras académicas de Capacitación del IEMP.

ANNE LLIDER GIL BATISTA
COORDINADORA ACADÉMICA
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

En el Plan Estratégico 2009-2012, *Innovación y compromiso*, adoptado con la Resolución No. 343 de 2009, el IEMP definió como un objetivo global para el cuatrienio el fortalecimiento de la Red de Formadores. Para lograrlo, ha desarrollado diversas actividades entre las que se pueden mencionar la convocatoria para formadores nuevos, el reconocimiento realizado por el Procurador General a un grupo de prestigiosos formadores eméritos y, actualmente, el curso de nivelación en el Modelo de Aprendizaje Organizacional para la Gestión del Conocimiento, dirigido a los formadores que participaron en la convocatoria y a los que venían de tiempo atrás.



Este curso de nivelación tiene una duración de 40 horas y está organizado en los siguientes módulos temáticos: 1. *Modelo de aprendizaje organizacional para la gestión del conocimiento del IEMP*; 2. *Prácticas de enseñanza para la formación organizacional*; 3. *Diseño curricular*; y 4. *Competencias docentes*. El propósito general del curso es fortalecer la Red de Formadores del IEMP, para impulsar la gestión del conocimiento institucional y el aprendizaje organizacional.

En el diseño curricular de esta capacitación, el Instituto ha implementado la metodología descrita en el kit de herramientas del IEMP, descrito en la cartilla No. 4 de la colección. Por esta razón, se planearon mecanismos de evaluación del aprendizaje, los productos, y se identificaron espacios de aplicación de lo aprendido en los procesos que desarrolla

el IEMP. Adicionalmente, el diseño curricular se elaboró con la participación de los agentes del proceso, es decir, con todos los docentes, coordinadores académicos y el jefe de la División de Capacitación del IEMP, quienes están involucrados en el curso.

El Instituto considera importante que los formadores conozcan el Modelo de Aprendizaje Organizacional para la Gestión del Conocimiento, sus pilares, principios y fundamentos, pues son ellos los llamados a implementarlo, ponerlo en práctica en su quehacer como formadores y hacerlo una realidad.

El modelo pretende facilitar procesos de aprendizaje organizacional que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos de la entidades que hacen parte del Ministerio público¹, en otras palabras, busca que la organización aprenda, cree, adquiera y comparta conocimiento, y que ese aprendizaje genere un cambio en los procesos, en los procedimientos, en la forma de hacer las cosas, con el fin de generar una mejora en el rendimiento y, por tanto, impulsar el cumplimiento de la misión institucional.

El modelo tiene cuatro pilares, cuatro fundamentos que lo soportan, los cuales se trabajan durante el curso de nivelación:

La educación de adultos

El adulto necesita comprender con mucha claridad qué es lo que se espera de él, qué debe lograr en términos medibles, estimulantes, prácticos y verificables. El adulto es responsable en su proceso de aprendizaje.

Principios y criterios de aprendizaje

El adulto es el eje del proceso de aprendizaje, es gestor y responsable; a la vez el aprendizaje se comprende como una acción colaborativa en la que la interacción juega un papel fundamental. Este proceso en los adultos se construye desde las experiencias relevantes, es decir, que quien aprende proporciona un significado a lo aprendido o construye una repre-

¹ Cartilla No.2 Plataforma Pedagógica y Plataforma de Investigación del Instituto de Estudios del Ministerio Público, Kit de herramientas para procesos educativos del Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2008.

sentación mental generada por la recepción o por el descubrimiento.

Competencias y desarrollo estratégico

El Instituto entiende las competencias como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que esta determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público². En este contexto, se definieron también las competencias del docente, clasificadas en competencias disciplinares, comportamentales y pedagógicas.

El desarrollo de los servidores en el marco de la Misión Institucional

Una responsabilidad de las entidades que hacen parte del Ministerio Público es facilitar el permanente desarrollo de las servidoras y servidores públicos para que respondan de manera efectiva a los retos organizacionales.

Los cuatro pilares son tratados en los diferentes módulos del curso de nivelación, al igual que los componentes del modelo, el ciclo de la capacitación, los programas y niveles, las metodologías, estrategias y técnicas, los escenarios o modalidades de aprendizaje, los docentes o facilitadores y, por supuesto, los participantes o destinatarios, quienes son el centro del proceso.

En el marco del curso se definen las prácticas de enseñanza del IEMP, de carácter social, que buscan la formación integral del participante y se fundamentan en el desarrollo de sus competencias, en donde lo importante es el talento humano en sus diferentes dimensiones: cognitiva, social, corporal, espiritual, entre otras.

El ejercicio central del proceso es el diseño curricular que cada formador debe elaborar y que será insumo para la planeación de los programas que el IEMP realizará en la próxima anualidad.

Pero, ¿que es el diseño curricular para el IEMP?: es el proceso mediante el cual se definen los objetivos, los contenidos, las metodologías, los tiempos y los recursos, los destinatarios, las formas de evaluación y los agentes de procesos, para el fortalecimiento y desarrollo de competencias, entendidas como un conjunto de conocimientos, habilidades, comportamientos y actitudes que los servidores del Ministerio Público transfieren a situaciones diversas y que han de poner al servicio de la institución.

En otras palabras, el diseño curricular responde a las preguntas: ¿Para qué enseñar? ¿Qué enseñar? ¿A quién? ¿Cómo? ¿Con qué? ¿En qué lugar? ¿En qué tiempos? –elementos de la agenda clásica de la didáctica. Adicionalmente, involucra los elementos de la nueva agenda de Litwin (2000, p.77): “(...) la comunicación en el aula; los procesos de negociación de significados en la construcción del conocimiento; el sentido de la transferencia al aprender; el pensamiento del profesorado; y las consecuencias morales del acto de enseñar(...)”.

En términos generales, el curso de nivelación busca proporcionar los elementos necesarios para que los formadores del IEMP puedan implementar el Modelo de Aprendizaje Organizacional, desde el diseño curricular, en el cual se vinculan tanto los pilares del modelo como sus componentes.

El IEMP está dando los primeros pasos para la materialización de su modelo de aprendizaje, el cual fue adoptado por el Consejo Académico mediante Acuerdo No. 01 de 2009. Los formadores del Instituto deberán fortalecer aún más sus competencias docentes, y en la elaboración de diseños curriculares serán generadores de nuevos conocimientos para el Ministerio Público, a la vez que se especializa-

rán en la forma de estructurar, ejecutar y evaluar los procesos de capacitación. Los formadores son el principal motor y, por tanto, quienes gestionan y retroalimentan el modelo, lo que a su vez obliga al Instituto a cuestionarse y repensarse constantemente, sobre el sentido de lo que hace, y así generar impacto gracias a la forma como desarrolla sus procesos.

Sin lugar a dudas, estamos fortaleciendo un grupo de talentos. Los formadores han transmitido, con su participación activa, importantes aportes, posición crítica y cuestionamientos, porque hacen parte de la red; en otras palabras, han demostrado sus competencias. En el marco del curso se realiza una evaluación –que

es más una retroalimentación para los formadores– en términos de sus capacidades pedagógicas, habilidades comunicativas e interiorización de los elementos del diseño curricular. En la valoración se evidencia que la acción docente exige una fuerte vocación de la persona que busca

la trascendencia y la transformación de la sociedad; de igual manera, el formador es consciente del impacto que su papel tiene en las personas como generador de reflexiones, aprendizajes y cambios significativos que pueden tener una influencia en la acción moral del otro.

Por último, en estos escenarios se percibe al IEMP como el espacio académico del Ministerio Público –para la reflexión y la construcción– desde el que se hace un reconocimiento y estímulo al servidor público de la Entidad; y que el Instituto, a través de su experiencia, ha adquirido un cúmulo de conocimientos que deben ser transferidos para un mejor desempeño institucional. Es la oportunidad para agradecer a estos talentos su participación y el gran aporte que hacen al IEMP: *gracias formadores por enseñarnos tanto.* 



► La Red de Formadores cuenta con un Kit de herramientas para procesos educativos del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

2 Decreto 2539 de 2002. Artículo 2.

El IEMP en el CLAD



► En el seminario se realizó un taller sobre política pública de participación ciudadana. En la foto asistentes de Costa Rica, Venezuela y Colombia, esta última representada por servidores públicos del Departamento Administrativo de la Función Pública y el IEMP (Christian Mora Padilla, director; Luis Enrique Martínez Ballén, jefe División de Investigaciones Sociopolíticas y Asuntos Socioeconómicos y Omar Vivas Cortés, asesor).

OMAR VIVAS CORTÉS
 ASESOR DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
 SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
 SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

En el marco de la estrategia de internacionalización, el IEMP hizo presencia en el Seminario Internacional *Elementos para el análisis y la estructuración de las políticas públicas en América Latina*, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre el 25 y el 28 de julio. El evento contó con la asistencia de servidores públicos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela; el IEMP aprovechó la oportunidad para dar a conocer los propósitos del Ministerio Público y del Instituto, generó lazos de colaboración e hizo entrega de recientes publicaciones sobre investigaciones.

El estudio de casos y los análisis comparados han sido la base para el desarrollo de las ciencias sociales durante las últimas décadas, fundamentan la concepción de la Nueva Gerencia Pública al permitir la adaptación de experiencias exitosas a contextos nacionales, útiles para incrustar al país y sus instituciones

en la concepción de región, los movimientos de globalización y la aldea global, donde aparece como requisito una amplia interacción entre las esferas estatales latinoamericanas.

La acogida del IEMP por los asistentes fue plena por el aporte que realiza el Instituto en la comprensión de problemas públicos de interés, lo que permitió lograr eventuales lazos de cooperación para el estudio comparado de políticas públicas y de las condiciones socioeconómicas que afectan derechos.

Al cierre del seminario se recogieron las siguientes conclusiones generales: 1. Se reconoce que a nivel de América Latina el problema relevante en el ciclo de las políticas públicas es la implementación debido a dificultades en la coordinación y a la complejidad del despliegue en lo sectorial y en lo territorial; 2. La alianza público privada aparece como una opción novedosa para la implementación de políticas públicas de competitividad y se convierte en un mecanismo de avanzada en la región por dar viabilidad a asuntos vitales para el desarrollo; 3. El monitoreo y evaluación de las políticas públicas es etéreo en la región, se reconocen avances pero se resalta la necesidad de lograr una institucionalización de las mismas políticas públicas. 



El IEMP avanza en la organización y realización del Primer Congreso Nacional de Derecho Disciplinario, el cual pretende convertirse en un espacio para la materialización de las políticas anticorrupción, tanto institucionales como pedagógicas, que deben implementar los organismos estatales como estrategia en la lucha contra este flagelo de la administración pública en Colombia.

El evento académico se llevará a cabo en Bogotá durante los días 19 y 20 de octubre de 2011, y contará con la presencia de las más reconocidas autoridades en la materia, igualmente en él se darán cita servidores públicos de todas las unidades de control interno disciplinario del país, así como los profesionales dedicados a adelantar la defensa jurídica en esta rama del derecho sancionador.

El Instituto pretende a través de este encuentro convertirse en el líder de los foros que sobre derecho disciplinario se adelanten en el país, y así lograr institucionalizar un espacio en donde los operadores disciplinarios pertenecientes a las oficinas de control interno puedan unificar, clarificar y dilucidar aspectos controversiales sobre la aplicabilidad de las normas.

Mediante la modalidad de exposición magistral, combinada con espacios para la formulación de preguntas, se espera que los participantes puedan interiorizar los conocimientos expuestos en el encuentro. Entre los principales temas a desarrollar se encuentra el completo análisis sobre las reformas producidas al Estatuto Disciplinario por la recién expedida Ley 1474 o Estatuto Anticorrupción, en especial en lo referido a la práctica de pruebas, aspectos procesales y creación de nuevas conductas disciplinarias.

El valor de la inscripción para los servidores del Ministerio Público es de \$400.000; los demás funcionarios del Estado, sector privado y ciudadanía interesada en el tema podrán acceder a todos los beneficios del congreso por \$700.000. Mayor información en InterForum: 6080022. e-mail: siarias@interforum.com.co.

25 años de descentralización en Colombia

CÉSAR AUGUSTO NIETO

ASESOR DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS

El IEMP, en asocio con la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, promovieron la investigación sobre el estado del arte de la descentralización en Colombia, 25 años después de establecida la elección popular de alcaldes y otras reformas fiscales y administrativas encaminadas a fortalecer la democracia local.

La investigación tuvo como fin medir el avance, aplicación y desarrollo del modelo de descentralización, analizando aspectos políticos, económicos, jurídicos e institucionales, con el propósito de crear las condiciones básicas para que las entidades territoriales mejoren en el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas de la descentralización que buscan el desarrollo local, regional y el cumplimiento de los fines sociales del Estado¹.

La investigación documental y bibliográfica, que analizó los principales estudios y evaluaciones que sobre el proceso de descentralización se han realizado, ya sea de manera general o en algunos de sus aspectos a lo largo de estos 25 años, se constituyó en el punto de partida, que sumado a consultas con expertos y servidores públicos nacionales y locales, la aplicación de encuestas de percepción del proceso de descen-

tralización a más de 300 personeros municipales de diversas categorías de municipios y regiones del país, la evaluación de información disponible en los portales de más de 120 municipios de diversas categorías, y la discusión con servidores del IEMP y de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, aportan resultados para la reflexión sobre el futuro de la descentralización y la superación de sus actuales desafíos.

La investigación concluye con recomendaciones y sugerencias para adelantar un proceso de “reingeniería” a la descentralización, donde la Procuraduría General de la Nación fortalezca la defensa de esta figura y la autonomía de las entidades territoriales, y mejore su tarea preventiva de la corrupción y del desgreño administrativo.

Algunos resultados de la investigación

El juicioso análisis histórico, político y regulatorio del proceso de descentralización, como instrumento de política pública consistente en la transferencia de poder desde el Estado nacional a entidades territoriales o gobiernos subnacionales, para que estas instituciones de manera autónoma y directa atiendan las demandas ciudadanas –aportando con ello al logro de los fines constitucionales del Estado–, es utilizado con diferentes fines: algunos lo hacen para profundizar la democracia y su transparencia, generando condiciones para que los ciudadanos definan sobre su propio destino con éxito; otros lo utilizan para superar problemas de exclusión y marginalidad con el objeto de mejorar las condiciones de presencia del Estado en regiones y comunidades tradicionalmente atrasadas y marginadas del desarrollo y poder central; también se ha hecho uso de la descentralización para transferir responsabilidades que han desbordado las capacidades de las autoridades nacionales en un ejercicio

tradicionalmente ligado a los aspectos sociales y de desarrollo humano; en otras ocasiones, la descentralización se usa para facilitar escenarios que permitan aclimatar condiciones de paz y de reconciliación, ya que permite atender demandas de los grupos insurgentes y también su desmovilización y reincorporación al facilitarles espacios legales y legítimos para el ejercicio del poder; otros, utilizan este instrumento desde una perspectiva meramente neoliberal para el saneamiento de las finanzas intergubernamentales, con un claro énfasis en la eficiencia del gasto público y del desmonte de responsabilidades del Estado social de derecho, transfiriéndolas al lucrativo sector privado.



Mónica Vega Solano - IEMP

► "La descentralización (...) ha permitido la mejora en la prestación de algunos servicios (...) como la atención a la infancia y adultos mayores."

El balance después de 25 años señala que, sin lugar a dudas, este proceso oxigenó la democracia colombiana, al permitir el surgimiento de liderazgos y formas de participación ciudadana en todas las regiones del país, y descongestionó el poder central de una serie de tensiones derivadas de demandas comunitarias que ahora son abordadas, o al menos disipadas, en algo más de 1.140 municipios, departamentos y distritos. De otra parte, ha permitido la mejora en la prestación de algunos servicios como la educación, la salud, el acueducto y alcantarillado, saneamiento

¹ Hace 25 años Colombia apretó el acelerador a un incipiente proceso de descentralización que, para la época, ya llevaba varias décadas. En ese momento se consagró la elección popular de alcaldes, se fortalecieron los concejos y los mecanismos de participación ciudadana; también se adelantó un audaz proceso de descentralización fiscal estableciendo un sistema de distribución a los municipios de los recursos generados por el impuesto al valor agregado modernizando, a la vez, el esquema tributario propio de estas entidades territoriales como son los impuestos predial y de industria y comercio. Como complemento, se gestionó una reforma administrativa que desmontó entidades nacionales cuyas funciones y recursos fueron transferidos a los niveles subnacionales. Este proceso descentralizador en algunos aspectos se fortaleció con la Constitución de 1991, pero también se abrieron las puertas para la confusión en temas como el ordenamiento territorial, las funciones y competencias del ente intermedio entre Nación y municipios, la función de tutela del proceso a cargo de entidades nacionales y la descentralización por servicios.



▶ "La descentralización ha tenido un énfasis "municipalista" y ha dejado de lado la definición de funciones, competencias y recursos de los departamentos ya existentes o de las regiones por constituir".

básico, recreación y deporte, atención a la infancia y adultos mayores, mostrando que la descentralización puede ser un instrumento útil para el cumplimiento de los fines del Estado social de derecho.

Sin embargo, también son muchos los problemas que se han presentado, como son la corrupción en las administraciones públicas locales y el despilfarro de cuantiosos recursos disponibles; la inestabilidad en la reglas de juego del proceso muchas veces contradictorias y llenas de vacíos; la falta de acompañamiento y orientación por parte de los gobiernos nacionales; la influencia de grupos armados ilegales y la captura de los gobiernos territoriales; la debilidad del órgano territorial intermedio entre Nación y municipios, y la adopción de políticas públicas centralistas.

También es necesario señalar que la descentralización no ha sido utilizada como instrumento para resolver los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales históricamente no resueltos, causa de la inequidad, la exclusión social y de las múltiples violencias, como tampoco ha sido empleada con audacia para superar los graves desequilibrios regionales de desarrollo humano y para generar riqueza e ingresos para los pobladores.

Del mismo modo, concluye el estudio que en los últimos años se ha vivido

un proceso de recentralización administrativa, política y fiscal mediante diversas modalidades: recortando de manera efectiva el sistema general de participaciones y, con ello, disminuyendo las capacidades efectivas de los gobernantes locales para atender las demandas ciudadanas y cumplir con los compromisos derivados del voto programático; fortaleciendo una gran cantidad de programas nacionales de cofinanciación y de acción directa del poder central que pone a los alcaldes a mendigar estos recursos de la mano de congresistas que, a su vez, empeñan su independencia para lograr el favor del ejecutivo. La investigación también encuentra una ineficiencia de la función de control y vigilancia que permite que la corrupción campee y deslegitime ante la opinión ciudadana las capacidades y fortalezas de la descentralización; y muestra la captura del poder local por mafias armadas o civiles: gran amenaza para el avance de la democracia local.

Es por ello que el balance de estos 25 años de descentralización es agrí dulce y que las amenazas que se ciernen sobre el proceso son mayores que sus posibilidades si no se modifican entre otros, sus actuales instrumentos regulatorios. De manera desagregada, otras conclusiones generales de este proceso son:

La descentralización, pese a la falta de una política nacional coherente y sostenida en el tiempo, ha demostrado que es un instrumento útil y efectivo para interpretar y hacer uso efectivo de la gran riqueza y diversidad territorial del país, así como para lograr avances significativos en las políticas sociales.

Sus principales dificultades se derivan de la falta de orientación del Gobierno Nacional, los partidos políticos y el propio Congreso de la República. Podría decirse que de un tiempo para acá, los presidentes abandonaron el tema en la práctica, pero sí lo mantuvieron en sus discursos políticos.

Lo que ha fallado del proceso son también sus externalidades propias del déficit de legitimidad del sistema político y de la deuda social, tales como la impunidad y la crisis del sistema judicial (y sus impactos en la corrupción y en la deslegitimación de la función pública); la debilidad del Estado en el uso del monopolio de la fuerza (y su consecuencia en la captura de los gobiernos locales por parte de los insurgentes, paramilitares y bandas criminales); la falta de transparencia del sistema electoral y de



"(...) la descentralización no ha sido utilizada como instrumento para resolver los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales históricamente no resueltos, causa de la inequidad, la exclusión social y de las múltiples violencias, como tampoco ha sido empleada con audacia para superar los graves desequilibrios regionales de desarrollo humano y para generar riqueza e ingresos para los pobladores".

una reforma política territorial que modernice las reglas de juego de acceso y uso del poder local (y su consecuencia en la manipulación de las elecciones, el costo de las campañas políticas, y la impunidad en los delitos contra el sufragio); el modelo de desarrollo proclive a la concentración de la riqueza y de las oportunidades en unas pocas familias y regiones privilegiadas y el aumento de la informalidad y la miseria.

La existencia descoordinada de los modelos de descentralización territorial y de descentralización por servicios, ha llevado a que el enfoque sectorial prevalezca sobre un enfoque sistémico e integral del habitar los territorios. De esta manera existe un sistema de competencias concurrentes, con duplicidades e irresponsabilidades y despilfarros compartidos entre los diversos niveles de la administración pública. Una reforma estructural de la administración pública se hace indispensable para definir de una vez por todas la distribución de funciones y competencias, y la categorización de las responsabilidades en las diversas tipologías de entidades territoriales.

Existen nocivos rasgos heredados de la colonia que siguen vigentes: el casuismo reglamentarista, la uniformidad normativa, la presunción centralista de la mala fe de los gobernantes locales, la suplantación de la legalidad formal por una "legalidad informal" (se obedece pero no se cumple), son elementos que condicionan la efectividad de la descentralización en sus fines de profundizar y ampliar la democracia económica, política y social. Estas circunstancias requieren de un esfuerzo mancomunado de todo el Estado para recuperar el imperio de la legalidad y del Estado social de derecho.

El modelo de organización territorial se ha configurado más por una evolución de los feudos políticos, que por las realidades geográficas, culturales, económicas y sociales. También presenta rasgos extremadamente administrativos en desmedro de otros elementos fundamentales para el desarrollo humano como son los temas económicos, de generación de riqueza y los asuntos ambientales.

En el nivel intermedio del ordenamiento territorial es donde existen hoy

los mayores desafíos. La descentralización ha tenido un énfasis "municipalista" y ha dejado de lado la definición de funciones, competencias y recursos de los departamentos ya existentes o de las regiones por constituir. Este nivel territorial es de fundamental importancia no solo como bisagra entre el gobierno nacional y municipal, sino como gestor del desarrollo supramunicipal y complemento de las debilidades de los municipios ya sea por la falta de recursos o por la dimensión de sus problemas.

La función de control y vigilancia frente al proceso de descentralización ha sido desbordada por la corrupción y el desgüeño administrativo. Sus procedimientos, salvo algunas excepciones, son montañas de papel, de comunicados de prensa y apertura de procesos que no terminan en nada, es más, hacen parte en muchos casos del circuito de la impunidad y de la misma corrupción. Se requiere una reforma a fondo del control fiscal y de resultados de la gestión pública que permita recuperar los dineros y bienes hurtados, de



► "El modelo de organización territorial (...) presenta rasgos extremadamente administrativos en desmedro de otros elementos fundamentales para el desarrollo humano como son los temas económicos, de generación de riqueza y los asuntos ambientales".

Existe una ciudadanía de baja intensidad o precaria en el ejercicio de sus deberes y derechos que dificulta la democracia local. Tal vez por efecto de las violencias, la pobreza y la insolencia de los poderosos, se ha lesionado la autoestima y la dignidad de los colombianos, y sobre seres indignos, es imposible construir democracia efectiva. La conciencia sobre "lo público", el bien común, el ejercicio cotidiano de la solidaridad hace del voto un instrumento del clientelismo y de la compraventa, y no un medio para construir el futuro colectivo y exigir la responsabilidad de los elegidos frente a los electores.

la función disciplinaria para que sea más ágil y oportuna, y de los mecanismos de control interno para la prevención de la corrupción.

Algunos de los planteamientos de la investigación son sin lugar a dudas polémicos, pero sus análisis están bien documentados y sustentados. Es por ello que se constituye en un aporte crucial para el debate nacional alrededor del futuro de los gobiernos locales y del papel de los entes nacionales que deben orientar y desarrollar los principios constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. **i**

Filosofía de la política preventiva en la PGN

MARIO IVÁN ALGARRA LOBO
 ASESOR DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES
 SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS
 SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

Indiscutiblemente, tanto la dinámica y velocidad del mundo moderno como la necesidad de adoptar métodos que ofrezcan una óptima eficacia en la consecución de objetivos, obligan a que individuos y entidades se adecuen a las técnicas que la experiencia y metodología científica erigen como los más acertados para adaptarse a los cambios venideros.

Dentro del ámbito de la "administración pública internacional", estudios han demostrado que en lo referente a métodos de control organizacional, el modelo más indicado no es propiamente el caracterizado por el esquema "comisión de faltas-encuentro de autores para su castigo". Las necesidades –y cada vez mayor amplitud de campos para un real estado de control– dejan asomar una limitada capacidad de cobertura, lo que demanda el empleo de dinámicas más eficientes. La consuetudinaria estrategia de tipo represivo, hasta ahora en uso, demuestra una validez objeto de discusión: el universo a inspeccionar y vigilar es cada día mayor y, por tanto, más dispendioso y con mayor grado de dificultad lo que la metodología proporciona para una plausible labor de control, pero se debe complementar con una que, además del castigo, se ocupe de evitar la ocurrencia de desafueros.

En tal escenario, las modernas técnicas abogan por la introducción de métodos preventivos, caracterizados tanto por su integridad como por un cociente costo-beneficio altamente productivo; confrontación en términos de tiempo y eficacia de resultados y de margen de cobertura de supervisión.

Con base en tal razonamiento, este artículo pretende exponer el modo-base para la implementación y organización de un modelo preventivo integral en la

PGN, poniéndose de presente que, en el afán de introducir esa modernidad, no se debe caer en equívocos, malinterpretando su verdadero espíritu o desviando las actuaciones a otros campos.

Respecto de la malinterpretación, en primera instancia es menester recordar que se puede llegar a considerar erradamente que se busca con la acción preventiva evitar un proceso legal –para el caso de la PGN, un disciplinario–, independientemente de que el hecho anómalo haya acaecido o no. Se cree que con el envío de un oficio o con una llamada requiriendo la explicación respectiva, para evitar una apertura procesal, la actividad se rotularía como procuraduría preventiva, pero no, de acuerdo con pautas estandarizadas su real esencia se refiere a que el hecho anómalo no ocurra, no que se evite el respectivo proceso legal. También a título de malinterpretación se podría configurar la creencia de que efectuar visitas, programadas o repentinas, a una entidad para constatar cuáles son las circunstancias de hecho, se satisfacen los postulados preventivos; ello también desvía su espíritu ya que no se va a evitar el suceso de la anomalía.

En lo tocante al riesgo del desvío de la acción en otras áreas, se debe tener total claridad del límite existente entre la esencia de este mecanismo de control con el de campos que pueden

llegar a constituirse en coadministración gubernativa y hasta en extralimitación de funciones. Fácilmente se puede caer en el sofisma, bien por desconocimiento o por claras y precisas pautas que en ese sentido se hayan tomado, de que se puede asumir, por una parte, el papel de entes ejecutores que por Ley o reglamento compete a entidades ejecutivas cuya funcionalidad ya está de antemano establecida, y por otra, el endoso de una jurisdicción que la carta constitucional en ningún momento otorga.

Lo que no debe ser objeto de discusión es que la PGN, definida como ente de control de creación constitucional, está en la obligación de adecuarse a modernas técnicas de control administrativo, con el ánimo de prestar adecuadamente el servicio para el que fue creada y así responder a las expectativas que el ciudadano común espera. La metodología preventiva debe adoptarse en el organismo como método de control, combinándola eficientemente con la de tipo represivo hasta ahora utilizada, para así acondicionar un real mecanismo de fiscalización.

Ante la posibilidad de una percepción mendosa del modelo preventivo al interior de la Entidad, se debe puntualizar la claridad del uso, alcance, ejercicio y criterios sobre la concepción y puesta en práctica que la función otorga. No con el argumento del desarrollo de la labor preventiva se pueden invadir terrenos de otras entidades, plena y detalladamente sistematizados en reglamentos para su ejercicio y ejecutados por expresas instancias administrativas.



IEMP

15 años
de experiencia y conocimiento del IEMP a su alcance

- CAPACITACIONES
- INVESTIGACIONES
- PUBLICACIONES

Mayores informes:
 IEMP Carrera 5 No. 15-80
 PBX 5878750, ext. 11603 y 11605

www.procuraduria.gov.co/iemp gireyes@procuraduria.gov.co



► En desarrollo de la función preventiva la PGN, a través de la Procuraduría Delegada para asuntos Cíviles, ejerce vigilancia sobre los bienes y recursos de la Nación, especialmente sobre las islas, islotes, cayos y morros, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua y la plataforma continental. (Decreto 262, Art. 24)

Política preventiva en la PGN

Con base en tal criterio, el sentido preventivo en la PGN debe orientarse en primera instancia hacia una política cuya finalidad es evitar la materialización de acciones que vayan en contra de los derroteros encomendados en custodia a la Entidad, determinados en la Carta Política.

El primer raciocinio para elucidar el entorno debe contestar cuál es su misión constitucional. La respuesta proviene de la reflexión del Art. 118 superior, cuando dice que al “Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los Derechos Humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempe-

ñan funciones públicas”. No cabe la menor duda de que partiendo de su abstracción, a la PGN corresponde acatar tal mandato. La prevención debe orientarse, por tanto, a evitar acciones que menoscaben las áreas objeto de vigilancia y que se constituyen per se en su objeto misional, dentro de ese universo jurídico.

En este contexto, una primera conclusión es que la competencia conferida al ente de control se refiere, en todos los eventos, a la guarda y cuidado de las actuaciones u omisiones que el Estado, y quienes actúan en su nombre, efectúan en las áreas citadas. De allí que intentemos desglosar la acción preventiva de la PGN para puntualizar cada una de ellas.

Guarda y promoción de derechos humanos

La acción preventiva debe circunscribirse a toda actividad encaminada, por una parte, a la promulgación y difusión de los derechos fundamentales de ciudadanos, y en qué medida deben ser respetados por las autoridades, y por la otra, a la conformación de juntas, comités, reuniones, realización de visitas, requerimientos a autoridades, visitas ilustrativas y, en fin, toda actuación donde el elemento promotor sea la publicación y salvaguarda de estos derechos, cuando exista la posibilidad de que una autoridad esté en potencialidad de violarlos.

Se torna interesante notar cómo en muchas oficinas de la PGN se adelantan programas de divulgación y promoción de Derechos Humanos, adecuándose al mandato inserto en la Carta Mayor. Temas como la problemática de la población desplazada por la violencia con todas sus secuelas, la situación de internos en cárceles y penitenciarías, el estado de indefensión de sectores como de los indígenas y los menores, son tópicos materia de preocupación por parte de las oficinas de la Procuraduría a todo nivel, constituyéndose en actividades propias de una labor preventiva en esta materia y, por tanto, adecuadas dentro de los derroteros constitucionales.

Como actividad encaminada a la prevención de estos derechos se resalta la divulgación que las dependencias realizan a través de foros y mesas redondas sobre su respeto y no violación. Es destacable la participación activa de la fuerza pública –agentes de la Policía y miembros de las Fuerzas

Armadas– cuando se les concientiza sobre la gravedad de los tratos crueles y torturas, así como en los temas específicos de la detención preventiva.

Vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas

Esta labor, con la que más se identifica a la PGN como entidad de control, debe ser objeto del mayor cuidado al momento de accionar la función preventiva; prudencia que debe enfocarse en la adopción de estrategias que, además de estar en el área con la que más se reconoce al ente de control, se constituyan en el ámbito en el cual se espera librar una batalla eficiente en contra del flagelo de la corrupción –látigo que nos azota de forma ineluctablemente día a día y para el que la ciudadanía espera respuestas efectivas.

Es importante recordar que un factor de éxito en la implementación de una estrategia de control organizacional es su integralidad. No se debe caer en el desacierto de que, en virtud de la acción preventiva, se vaya a accionar la función fiscalizadora de la PGN de manera sectorizada, como al parecer viene ocurriendo. Las áreas de la función pública son innumerables y se constituye en un desatino considerar que existen las condiciones de control suficiente para estar al acecho de todos y cada uno de los funcionarios públicos y particulares que desempeñan estas funciones para evitar que cometan desafueros en sus labores y poder vigilar su conducta oficial. Es una utopía adoptar tal estrategia, pues sería de nunca acabar dictar “preventivamente” una acción



► La estrategia preventiva de la PGN, denominada IGA, "es un indicador sintético que mide el nivel de cumplimiento de normas estratégicas de lucha contra la corrupción en las entidades territoriales" (Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, Innova 7).

para cada servidor, entidad o sector administrativo. La acción preventiva debe ser integral, no sectorizada.

Ante el inconveniente, y por no ser problema exclusivo del entorno colombiano, modernas técnicas de vigilancia pública organizacional han abogado por establecer métodos de control integral preventivo en este ámbito, cuyas características se basan en metodologías importadas del marco de la administración privada y donde el elemento competitivo es base del ejercicio fiscalizador; pues los elementos "utilidad y ganancia" propios de ese entorno, son reemplazados por los de "eficiencia, eficacia y efectividad", que caracterizan al sector público. Esta tendencia obedece a los estándares impuestos a nivel de la administración pública internacional, cuyos orígenes se remontan a una de las cunas de la moderna administración pública: la inglesa.

Afortunadamente, en el marco de la actual administración de la Procuraduría se está abriendo la puerta para que tales técnicas puedan ser implementadas en nuestra institucionalidad, tal y como ocurre con la implementación del proyecto *Índice de Gobierno Abierto* (IGA), liderado por la Procuraduría para la Descentralización y las Entidades Territoriales y apoyado por

el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).

Protección del interés público

La funcionalidad de las autoridades debe siempre ir acompañada por decisiones que vayan en procura del bienestar general, y al constituirse esta actividad en manifestaciones de entes estatales, se estructura legítimamente una razón para que se le encomiende a la PGN velar por que esta premisa sea valedera.

Como el campo de acción que se sugiere en el título da lugar a diferentes reflexiones, en esa tónica se considera imprescindible por tanto, y anterior a cualquier comentario, delimitar el entorno en el cual se define el interés público. Dice el *Diccionario enciclopédico Cabañuelas* que por interés público se entiende de la "utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Las limitaciones del dominio particular se fundan en el interés público". El *Diccionario jurídico Espasa* menciona que es la "concreción de la actividad de la administración pú-

blica", y en la obra de Jaime Sierra, se trata de "aquellas medidas que toma el Estado en beneficio de toda la colectividad nacional".

De las anteriores concepciones se deduce que por interés público se entiende la actividad del Estado, presidida por decisiones que consulten el interés general: "La conveniencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual, que ha de prevalecer en caso de conflicto de intereses entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado como entidad de derecho público." (*Diccionario enciclopédico Cabañuelas*).

En ese orden de ideas, cuando a la PGN se le encomienda la protección del interés público como campo de vigilancia constitucional, ello se traduce en la custodia para que las decisiones de las autoridades consulten el interés general y no las egoístas y personalistas de unos pocos, quienes eventualmente se podrían ver beneficiados. Por tal razón, el campo de acción de la PGN emanado de la protección del interés público no cobijaría a decisiones ya consideradas y adoptadas en actos administrativos. En tal evento, a la PGN –en su rol de agente del Ministerio Público–, se le faculta para ejercer las acciones legales y restablecer el orden normativo.

En ese entendido, si una autoridad está ejerciendo y ejecutando una función con base en una norma que se pretende inequitativa y con la cual está lesionando el interés público, a la Procuraduría se le brindan los mecanismos para interponer las respectivas acciones e invalidarlas en el evento de que se requiera. Asimismo, si el actuar de la autoridad administrativa desborda el radio de acción que le es delegado o se le diagnostica una inactividad lesionando ese interés, existen los medios jurídicos para accionar bien por abuso, por extralimitación de funciones o por negligencia; pero de ninguna manera para una eventual coadministración o un desplazamiento de la actividad de la entidad ejecutora, bajo el escudo de la protección preventiva del interés público.



Mónica Vega Solano - IEMP



► "La problemática de la población desplazada por la violencia con todas sus secuelas, la situación de internos en cárceles y penitenciarias, el estado de indefensión de sectores como de los indígenas y los menores, son tópicos materia de preocupación por parte (...) de la Procuraduría".

De tal manera que no podría la PGN, so pretexto de la protección del interés público, ejecutar una serie de acciones

preventivas sin consultar el verdadero espíritu que la modalidad contiene, e introducirse en esferas jurídicas que no

son de su competencia. No sería viable que por existir una "área nostálgica" de la administración pública, se procediera a realizar visitas para formular un diagnóstico y luego, con base en argumentos de interés público, formular estrategias en el área, realizando injerencias no delegadas al ente de control y no propias de su misión constitucional.

Conclusiones

La tecnificación de la ciencia y la tecnología provocada por el modernismo presenta la instrumentalización de métodos cada vez más sofisticados, los cuales responden a las exigencias del mundo actual. Tal desarrollo también es perceptible en el campo de la administración pública, donde en cada ocasión se requieren mejores y más dotados mecanismos de control y vigilancia, para efectuar un eficiente proceso de supervisión organizacional.

Modernos métodos de control abogan por la introducción de procedimientos preventivos, donde más

que evitar el desgaste que se presenta en la búsqueda de culpables se considera más beneficioso implementar tal cultura en la comisión de faltas. Por esta razón, las instituciones, a cuyo cargo se encuentra una labor de control y vigilancia, deben implementar tales métodos para así no estar rezagadas con respecto a las expectativas de los conglomerados que representan, los cuales esperan el cumplimiento de sus funciones de la mejor forma.

Pero en ese afán se debe tener especial cuidado con la implementación de la función preventiva, evitando que se puedan llegar a cometer actos que se configuren en objetivos diferentes a la filosofía que enmarca esta función. En todo caso, debe ser objeto de aplauso la apertura en la Entidad de la instauración de modernos métodos que responden a estándares internacionales en la materia, tal y como ocurre con el programa IGA –abanderando las exigencias que el modernismo demanda. **i**

Seminario Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

ARTURO RONDEROS SALGADO
COORDINADOR ACADÉMICO
DIVISIÓN DE CAPACITACIÓN IEMP

La Procuraduría General de la Nación, a través del IEMP, brinda formación integral en las áreas misionales a los servidores del Ministerio Público. Es compromiso permanente del Instituto mantener actualizado a sus usuarios en los cambios legislativos por lo que ha programado diferentes jornadas

de reflexión sobre la expedición de nuevas normas.

Para el caso del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que plantea sustanciales modificaciones e innovaciones en los institutos y figuras que tradicionalmente se han utilizado, el IEMP coordinó un proceso de actualización con miras a la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 dirigido a fun-

cionarios del nivel central de la PGN y de la Defensoría del Pueblo. Los días 6 y 7 de abril del año en curso, en el Auditorio Antonio de la Procuraduría General de la Nación, se realizó un seminario con la participación de 329 servidores del Ministerio Público –44 de ellos de la Defensoría del Pueblo.

Los temas analizados fueron los antecedentes de la nueva normatividad, extensión de la jurisprudencia, incidencias de esta ley en materia contractual, utilización de medios electrónicos, objeto y medios de control, el objeto

de la jurisdicción y sus problemas, régimen administrativo sancionatorio, innovaciones del código e intervención del Ministerio Público. La presentación estuvo a cargo de docentes invitados, algunos de ellos consejeros de Estado como Enrique José Arboleda Perdomo, Danilo Rojas, Rafael Osteau De Lafont Pianetta y Jaime Orlando Santofimio; del procurador delegado Roberto Augusto Serrato Valdés; y consultores externos como Adolfo Mantilla, Pedro Alfonso Hernández y Héctor Ferrer. **i**

Simón Hore González - Oficina de Prensa PGN



▶ En la foto de izquierda a derecha los ministros de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados; de Defensa Rodrigo Rivera Salazar; el procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado; atrás, Sandra Rojas Barrero, investigadora de la División de Investigaciones Sociopolíticas y asuntos Socioeconómicos del IEMP.

Por la protección, defensa y recuperación de los litorales marítimos colombianos

SANDRA ROJAS BARRERO
INVESTIGADORA DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES SOCIOPOLÍTICAS Y ASUNTOS SOCIOECONÓMICOS DEL IEMP

El IEMP y la Procuraduría Delegada para asuntos Civiles desarrollan de tiempo atrás la investigación *Ocupación indebida de los litorales Marítimos*. La primera y segunda fase de este proyecto se adelantó en los años 2008, 2009 y parte de 2010. La tercera etapa inició en julio de 2011, en Bogotá, en el Auditorio Antonio Nariño de la PGN, mediante la firma del convenio de cooperación que busca aunar esfuerzos para impulsar

la formulación de una política pública en materia de protección, defensa y recuperación de bienes de uso público indebidamente ocupados por construcciones palafíticas, y promover mesas de trabajo y concertación interinstitucional.

El acuerdo pretende encontrar equilibrio y equidad entre el derecho colectivo al uso, goce y disfrute de los bienes de uso público en zonas de litoral —que pertenecen a todos los ciudadanos—, y los derechos fundamentales de los habitantes residentes en zonas del pacífico como Buenaventura y Tumaco, y del caribe como la Ciénaga Grande de Santa Marta. La investigación contempló diagnósticos en dimensiones de carácter social, económico, demográfico, cultural y ambiental.

El evento, presidido por el procurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, contó con la presencia del vicepresidente de la República y representante de la Comisión Colom-



biana del Océano, Angelino Garzón; los ministros de Defensa Nacional, Rodrigo Rivera Salazar; de Agricultura y Desarrollo Rural, Juan Camilo Restrepo Salazar; de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz-Granados; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Beatriz Uribe Botero; y de Transporte, Germán Cardona Gutiérrez. También asistieron los representantes de Ministerio del Interior y de Justicia, de la Dirección General Marítima (Dimar), del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (Invemar) y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode).

La tercera fase permitirá gestionar los lineamientos de recomendaciones de política pública, propuesta elaborada por la Procuraduría Delegada para asuntos Civiles, con el fin de fortalecer la función preventiva en materia de protección de los bienes de uso público referidos, y brindar así un espacio para la formulación e implementación de la política por parte del ejecutivo. En el marco de la firma del convenio, el IEMP y la delegada presentaron el documento *Construcciones palafíticas, recomendaciones de política pública para la recuperación del litoral pacífico colombiano*, publicación que recopila los resultados de la segunda fase de la investigación. **i**

CRUCI innova

JULIO ARMANDO GONZÁLEZ A. - IEMP

Horizontales:

A. Según la Oficina de Control Interno de la PGN y la División de Investigaciones del IEMP, función que ha obtenido significativos avances para el logro de la protección de los derechos y bienes. **B.** Inv., instrumento de viento. Clase de sociedad. Interjección con que se anima. **C.** Inv., símbolo del estroncio. Símbolo químico del sodio. Alisé, dí tersura. **D.** Inv., novedad editorial publicada por el IEMP sobre éstas políticas y cooperativismo en Colombia. Letra numeral romana que vale ciento. **E.** Hembra del oso. Castigo idéntico a la ofensa causada. **F.** Símbolo del nitrógeno. Traspasa, dona. Lenguaje diseñado para apoyar la formación profesional de estudiantes de informática. Nota de la escala musical. **G.** Lanzamiento de la Red de Investigadores del IEMP, en acto llevado a cabo en el Club Militar, el 23 de junio de 2011. Cifra romana que vale quinientos. **H.** Dios de la mitología egipcia. Ciudad en Rusia. Raza de seres ascendidos. **I.** Entidad a la que el IEMP le dictó curso en Derecho Disciplinario en el primer semestre de 2011. Inv., exclusivo hotel español. **J.** Inv., hacia ella, en sus 15 años es un compromiso permanente del IEMP para el año 2012.

Verticales:

1. Institución objeto de los procesos de capacitación que adelanta el IEMP a nivel nacional. **2.** Bello municipio del departamento del Cauca. Cacahuete. **3.** Inv., símbolo del berilio. Centro especializado de atención de las entidades distritales. Así se le llama a la computadora personal. **4.** Pequeña oblación de Grecia. Están encendidos o incendiados. **5.** Se usa en vez de la y para evitar el hiato. En informática, tecla de alternativa. Institución educativa de la ciudad de Cali. **6.** Inv., símbolo químico del estaño. Que es inculco y ordinario. Letra que tiene el valor de cincuenta en la numeración romana. **7.** Ingenuo, torpe, de poca experiencia. Prefijo. **8.** Símbolo químico del yodo. Agencia internacional de noticias. Inv., confusión, desorden. **9.** Inv., signo del zodiaco. Inv., voz que, repetida, se usa para arrullar a los niños. Inv., la puerta lógica, en electrónica. **10.** Inv., acciones claras y evidentes que demuestran las tres publicaciones editadas por el IEMP, en el trabajo sobre la equidad y la conciliación.

Solución al CRUCI innova anterior No. 7

Horizontales: Evaluación – libro – odio – eros – ono – i – cgc – fac – ac – co – pública – i – boa – tami – procurando – nos – estado – dane – mo – io – consejeras.

Verticales: Elecciones – virgo – dona – coba – ánsar – lrs – poa – de – uo – cubre – j – a – bao – usme – conflictos – ido – aomi – n – oi – acárido – cooptación.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A										
B										
C										
D										
E										
F										
G										
H										
I										
J										