



ISSN: 2665-6078 N.º 7, enero-diciembre 2024

VISIONES

Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Jurídicas



UNIVERSIDAD
CENTRAL

Visiones es la revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Jurídicas

Lorena Ramírez Vargas
Decana

Consejo de Facultad

Diana Geraldine Jiménez García
Martha Cristina Linares Rodríguez
José Vicente Barreto Rodríguez
José Manuel Sánchez Martínez
Lucy Elizalde Bobadilla
Edith Mateus
Jorge Leonardo González Calderón

Deyvis Alejandro Martín Castañeda
Coordinador de Currículo y Calidad FCEJ

Lucy Elizalde Bobadilla
Secretaria Académica y de Currículo FCEJ

Preparación editorial

**Centro de Recursos para el
Aprendizaje y la Investigación -
CRAI • Editorial**

Luz Ángela González
Directora del CRAI

Héctor Sanabria Rivera
Editor

Patricia Salinas Garzón
Diseño y diagramación

Pablo Castellanos
Corrección de textos

Rectora
Paula López López

Vicerrector académico
Óscar Leonardo Herrera Sandoval

Vicerrector de programas
Jorge Hernán Gómez Cardona

Vicerrector administrativo y financiero
Mario Henry Cárdenas García

N.º 7, enero-diciembre 2024
ISSN: 2665-6078

© Ediciones Universidad Central
© Varios autores

Universidad Central
Carrera 5 n.º 21-38
Edificio Lino de Pombo (1.º piso)
Bogotá, D. C., Colombia
Conmutador: 323 9868, ext.: 1556
www.ucentral.edu.co/crai/editorial



Los contenidos de la revista *Visiones* son publicados de acuerdo con los términos de la licencia Creative Commons 4.0. Usted es libre de copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé los créditos de manera apropiada, no lo haga con fines comerciales y no realice obras derivadas.

Las ideas aquí expresadas, lo mismo que su escritura, son de exclusiva responsabilidad de los escritores y no comprometen a la Universidad Central ni a la orientación de la revista.

Contenido

Presentación	4
Ciudades inteligentes: una apuesta para disminuir la tasa de desempleo	6
<i>Smart cities: a bet to decrease the unemployment rate</i> Claudia Elena Arévalo Niño y Gabriela Velásquez Sotto	
Dificultades relativas al control jurisdiccional de la actividad contractual del Estado. ¿Dónde está la bola?, ¿dónde está la bolita?	18
<i>Difficulties related to the jurisdictional control of the state's contractual activity: where is the ball? Where is the little ball?</i> Carlos Mario Dávila	
Rendimientos en los bonos colombianos: efectos de crecientes riesgos sobre la movilidad de capitales	36
<i>Colombia's yields: decreasing effects, risks on capital mobility</i> Jason Lombana Espinosa	
Estado del arte: la pobreza, el déficit cuantitativo y la tenencia de vivienda en Bogotá	53
<i>State of the art: poverty, quantitative deficit and housing ownership in Bogotá</i> Marco Antonio Galán Rodríguez	
Una aproximación conceptual al “hecho económico”	61
<i>A conceptual approximation to the economic fact</i> Juan Camilo Orjuela Luna, Yeimy Alejandra Robayo Rodríguez, Leider Santiago Díaz Hernández y Estefanía Castro Gacha	

Presentación

Las preguntas que construyen conocimiento

Existe una diferencia fundamental entre aprender una disciplina y comenzar a pensar como un profesional de esta. Un estudiante de derecho deja de ser un aprendiz cuando comprende que detrás de cada norma existe un problema social que merece ser analizado. Un economista comienza a ejercer su profesión cuando entiende que los indicadores no son solo cifras, sino expresiones de la vida de las personas. Quien estudia administración, finanzas o mercadeo da un paso decisivo en su formación cuando descubre que las organizaciones no pueden comprenderse únicamente desde la teoría, sino desde la observación rigurosa de la realidad. Ese tránsito ocurre, entre otros, gracias a la investigación.

Con frecuencia se piensa que investigar es una actividad reservada para científicos o académicos consolidados. Sin embargo, en la Universidad Central la investigación tiene un propósito mucho más amplio: formar profesionales capaces de comprender la complejidad del mundo antes de intervenir sobre él.

La investigación formativa constituye precisamente ese espacio donde el estudiante deja de limitarse a aprender respuestas y comienza a construirlas. Allí aprende a formular preguntas pertinentes, buscar evidencia, contrastar ideas, argumentar con rigor y reconocer que los problemas económicos, jurídicos, empresariales y sociales difícilmente admiten explicaciones simples. Desde esta perspectiva, la investigación deja de ser un requisito curricular para convertirse en una forma de aprender.

Los trabajos que integran esta edición de Visiones representan ese propósito. Aunque abordan problemáticas diversas, todos parten de una misma convicción: el conocimiento adquiere sentido cuando dialoga con los desafíos reales de la sociedad.

Encontramos investigaciones que examinan cómo las ciudades inteligentes pueden incidir sobre el empleo; otras analizan el comportamiento de los mercados financieros y los efectos del riesgo sobre la movilidad de capitales; algunas estudian la relación entre pobreza, vivienda y desarrollo urbano; hay investigaciones que reflexionan sobre los nuevos desafíos jurídicos derivados de las transformaciones del trabajo y de la contratación pública; y también encontramos investigaciones que vuelven la mirada hacia nuestra propia comunidad académica para comprender mejor quiénes son los estudiantes que forman parte del programa de Economía.

A primera vista, estos temas podrían parecer independientes. Sin embargo, todos responden a una misma pregunta de fondo: ¿cómo comprender mejor los fenómenos que transforman la sociedad para tomar decisiones más responsables?

Esta pregunta resume, en buena medida, el compromiso de la Facultad de Ciencias Empresariales y Jurídicas con la formación de sus estudiantes. Las ciencias económicas, administrativas y jurídicas comparten una característica esencial: trabajan sobre problemas cuya solución exige interpretar contextos, analizar información, comprender instituciones y reconocer el impacto que las decisiones tienen sobre las personas y las organizaciones. Por ello, la investigación formativa ocupa un lugar central en nuestro proyecto académico. Además de enseñar metodologías de investigación, este proyecto busca desarrollar una manera de pensar caracterizada por el rigor intelectual, el análisis crítico y la capacidad de fundamentar las decisiones en evidencia.

Vivimos en una época en la que la información circula con enorme velocidad. Los datos son abundantes y las opiniones se multiplican cada día. En ese contexto, el verdadero valor de la Universidad no consiste únicamente en transmitir información, sino en formar personas capaces de evaluarla críticamente, convertirla en conocimiento y utilizarla para comprender problemas complejos. La investigación cumple precisamente esa función: enseña que ninguna conclusión sólida puede construirse sin evidencia, que toda afirmación debe estar sustentada y que las mejores respuestas nacen, casi siempre, de mejores preguntas.

Cada uno de los artículos que hoy presentamos refleja ese proceso. Detrás de estas páginas hay ejercicios de lectura crítica, análisis metodológico, revisión documental, interpretación de resultados y acompañamiento permanente de docentes comprometidos con la formación investigativa. Pero, sobre todo, hay estudiantes que decidieron asumir un papel activo en la construcción del conocimiento, comprendiendo que investigar también es una forma de servir a la sociedad.

Esta publicación representa, por lo tanto, mucho más que la compilación de varios trabajos académicos; es una muestra del potencial intelectual de nuestra comunidad universitaria y una evidencia de que la investigación formativa constituye uno de los pilares sobre los cuales se construye una educación superior de calidad.

Confiamos en que estas páginas despierten nuevas preguntas, motiven futuras investigaciones y fortalezcan el diálogo académico entre estudiantes, docentes y lectores interesados en comprender los desafíos que enfrentan nuestras organizaciones, nuestras instituciones y nuestra sociedad.

Porque una universidad cumple plenamente su misión cuando logra que sus estudiantes no solo aprendan el conocimiento existente, sino que desarrollen la capacidad de producir nuevo conocimiento para interpretar y transformar la realidad.

Lorena Ramírez Vargas

Decana

Facultad de Ciencias Empresariales, Jurídicas y de Comunicación Estratégica

Ciudades inteligentes: una apuesta para disminuir la tasa de desempleo

Smart cities: a bet to decrease the unemployment rate

Resumen

Las ciudades inteligentes son el resultado de nuevas problemáticas mundiales. Por esta razón, la investigación pretende analizar cómo las ciudades inteligentes aportan a la generación de empleo en las principales ciudades de Colombia. Para ello, se creó el Índice de Ciudad Inteligente con datos de transporte, gobierno digital y conectividad, en un marco temporal de 2019 a 2021, para las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira, Cartagena, Ibagué, Montería, Pasto y Villavicencio. Dicho Índice permitió realizar una estimación con respecto a la tasa de desempleo; entre de los principales resultados arrojados, se encontró que, con el indicador propuesto para ciudades inteligentes, el desempleo aumentó. De modo que se concluye que para el caso de Colombia es necesario contemplar nuevas formas de empleabilidad mediante el uso de las TIC.

Palabras clave: ciudad inteligente, tasa de desempleo, conectividad, transporte, gobierno digital, empleo.

Abstract

Smart cities are the result of new global problems. By means of the research aims to analyse how smart cities contribute to the generation of employment in the main cities of Colombia. For this reason, a Smart City Index was created with data on transportation, digital government, and connectivity, in a time frame from 2019 to 2021, for the cities of Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín, Pereira, Cartagena, Ibagué, Montería, Pasto and Villavicencio. That Index allowed us to estimate

Autoras

Claudia Elena Arévalo Niño

Economista de la Universidad Central
Correo: carevalon@ucentral.edu.co

Gabriela Velásquez Sotto

Economista de la Universidad Central
Correo: gvelasquezs@ucentral.edu.co

Cómo citar este artículo:

Arévalo, C. & Velásquez, G. (2024). Ciudades inteligentes: una apuesta para disminuir la tasa de desempleo. *Visiones*. 7, 6-17.

the unemployment rate and among the main results, it found that with the proposed indicator for smart cities, The unemployment increased. Therefore, it is concluded that in Colombia it is necessary to contemplate new forms of employability using ICT.

Keywords: smart city, unemployment rate, connectivity, transport, digital government, employment.

Introducción

La incorporación de la tecnología en el diario común es cada vez más activa; los cambios tecnológicos han afectado desde la forma en la que se recibe la información hasta la manera como son percibidas las ciudades. Asimismo, estos cambios han impulsado el aumento de la productividad de las empresas por medio de la automatización de procesos y la competitividad en los mercados; todo esto ha permitido tanto la redefinición de modelos de producción como el surgimiento de indicadores para observar estas nuevas variables tecnológicas.

En este contexto, las ciudades inteligentes también pueden entenderse como el resultado de los cambios tecnológicos y de las nuevas necesidades e intereses que la población experimenta; ciudades inteligentes que ahora se ven enfrentadas a solventar la eficiencia de indicadores de gobernanza, movilidad, medio ambiente y económicos, etc. propuestos para evaluar su rendimiento.

Si bien las ciudades inteligentes han generado grandes beneficios, como el acceso inmediato a servicios públicos, el transporte con eficiencia energética, la reducción de huella de carbono, etc., también es cierto que aparece como amenaza la posible destrucción del trabajo humano debido a la creación de máquinas que pueden ser más eficientes en determinadas labores.

En este punto, el principal reto de las ciudades inteligentes es analizar las dimensiones económicas y diseñar e implementar, mediante el uso la tecnología, planes de mitigación frente a la amenaza del desempleo. Por ejemplo, ampliar la cobertura de internet y garantizar su acceso permite aprendizajes en línea, creación de negocios electrónicos y trabajos remotos que impactan positivamente la calidad de vida; usar tecnologías de la información y la comunicación (TIC) mejora la comunicación entre gobernantes y ciudadanos, de manera que se pueden obtener datos y conocer las problemáticas de la población. De igual forma, las adecuaciones y mejoras del sistema de transporte público, en lugar de implementar solo su automatización, permite conectar mejor a la población con un menor consumo de combustibles fósiles.

Teniendo en consideración lo expuesto, se plantea como objetivo de este artículo analizar la incidencia de las ciudades inteligentes en el mercado laboral. Para esto, se partirá de la base de las transformaciones generadas por la pandemia del COVID-19 en temas de innovación y emprendimiento; por esta razón se propuso la siguiente pregunta problema: ¿De qué manera aportan las ciudades inteligentes a la generación de empleo en las principales ciudades de Colombia?

El artículo está dividido en cinco partes. En la primera, se exponen seis puntos de vista sobre la definición de ciudad inteligente y varios casos de estudios en ciudades que han implementado la iniciativa, con el fin de contextualizar este concepto. Posteriormente, en la segunda parte, se evaluará la metodología que se usará junto con el marco temporal; luego se analizará el modelo de regresión propuesto para darle una posible respuesta a la pregunta problema formulada; en seguida se presenta el nuevo índice para ciudades inteligentes. Finalmente, se expondrán los resultados de la investigación y sus conclusiones.

Revisión literaria

Las ciudades inteligentes son resultado del crecimiento poblacional y de las nuevas problemáticas mundiales. En este sentido, la implementación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación permite evolucionar hacia ciudades inteligentes que pueden generar soluciones en términos de participación ciudadana, energía sostenible y uso sustentable de los espacios (Alderete, 2019). Igualmente, dichas ciudades deben destacar por una productividad apoyada en el aprovechamiento y fusión de factores de producción con base en la innovación y flexibilidad del mercado laboral (Fernández, 2017).

Para continuar con el análisis, Berra y Nuciari, en su artículo “Smart cities” (2013), buscan determinar la relación entre el acceso a las TIC y el crecimiento inteligente. Para esto, toman como dato principal el acceso a wifi y realizan entrevistas para identificar las prácticas de cooperación público-privada y de participación entre las instituciones, los agentes económicos y los ciudadanos. Su investigación concluye: “El proceso de fortalecimiento mutuo entre redes sociales y redes tecnológicas puede dar lugar así a aquellas formas interesantes de cooperación entre diferentes actores sociales que favorezcan el crecimiento de los servicios para los ciudadanos”; de esta manera, la disposición de las personas y el desarrollo de nuevas actividades económicas innovadoras conllevan a oportunidades tecnológicas accesibles.

Asimismo, en *La smart city: las ciudades inteligentes del futuro* (2015), Vidal Tejedor desarrolla el concepto de ciudad inteligente como una alternativa para el crecimiento poblacional. Su propuesta consiste en

ciudades que contemplen factores ambientales, económicos y sociales y usen las TIC como elemento que aporte valor a su entorno. Posteriormente, hace una revisión de datos sobre movilidad, personas, economía, medio ambiente y gobernanza y encuentra dos hallazgos importantes: primero, que el uso de energías inteligentes o renovables trae ventajas para personas y empresas (por ejemplo, mayor información en las facturas energéticas facilita la toma de decisiones sobre el uso de energías renovables, genera mayor conciencia sobre la reducción de emisiones de CO₂, garantiza la seguridad en el suministro y expone las condiciones y particularidades de la prestación del servicio); segundo, las redes inteligentes permiten el uso de herramientas remotas y automáticas a través de tecnologías que maximizan la integración de energías renovables.

Por otra parte, Copaja y Esponda, en su artículo “Tecnología e innovación hacia la ciudad inteligente” (2019), comparan las experiencias de transformación en ciudad inteligente de Barcelona, Lima y Medellín. Para tal fin, usan datos de patentes, gobiernos electrónicos y el nivel de desarrollo de cada ciudad. Copaja y Esponda concluyen que el modelo de ciudad inteligente se continúa reformulando y no existe un modelo global único, pues cada uno se adapta a las necesidades locales: las experiencias de Barcelona y Medellín demuestran que existe una correlación positiva entre los avances tecnológicos y la innovación con el desarrollo urbano sostenible e integrado, mientras que el caso de Perú refleja índices bajos en innovación y desarrollo de las TIC y esto dificulta ejecutar planes de acción y proyectos piloto de ciudades inteligentes.

De igual manera, los análisis de Dorota Sikora-Fernández (2017) en su artículo “Factores de desarrollo de las ciudades inteligentes” están orientados a responder la pregunta sobre las características que posibilitan la formación y el funcionamiento de una ciudad inteligente. Inicialmente presenta las definiciones más comunes de “ciudad inteligente” junto con sus implicaciones y, luego, describe el funcionamiento de la *smart city* y las iniciativas adoptadas por el Gobierno de Barcelona para constituirla como una ciudad inteligente. De las conclusiones de este estudio, se resalta que las ciudades inteligentes utilizan tecnologías avanzadas para crear sistemas más eficientes de transporte y comunicaciones, iluminación pública que garantiza la seguridad en lugares públicos, gestión adecuada de residuos y el uso más efectivo del agua mediante sistemas de riego para espacios públicos.

Asimismo, Alderete se plantea como pregunta de estudio si “las ciudades inteligentes o más tecnológicas tienen menores tasas de desempleo que el resto de las ciudades” (2019, p. 4); para intentar una solución, usa un análisis multinivel a partir del cual examina la relación entre las TIC y el desempleo en una muestra de 138 ciudades de 63 países. En la metodología se estima un modelo de regresión multinivel

con dos componentes: el primero corresponde a las ciudades y el segundo a los países. Los resultados obtenidos permiten observar que en las ciudades la tecnología es una variable estadísticamente significativa para explicar las mayores tasas de desempleo urbano, y en el contexto de los países también influye sobre las tasas de desempleo.

Por último, Ménascé, Vincent y Martin (2017) abordan el tema sobre cómo el desarrollo de las ciudades inteligentes aumentó el trabajo a través de plataformas digitales como Uber, Helpling, Deliveroo, etc. Ellos comparan los resultados de estudios cualitativos realizados con proveedores de servicios registrados en varios tipos de plataformas y analizan una iniciativa que tiene como objetivo reinventar los servicios de proximidad aprovechando las tecnologías de la información, es decir se ponen en contacto a las personas que buscan oportunidades económicas con habitantes que necesitan asistencia diaria (regar plantas, cuidar animales domésticos, entregas, etc.). Entre sus conclusiones resaltan que los efectos de las plataformas digitales aún son ambiguos: brindan oportunidades para los más calificados, pero son una fuente de trampas potenciales para los más vulnerables, por lo cual es importante implementar un sistema para conciliar la responsabilidad social y la estabilidad jurídica.

Metodología

Con la finalidad de resolver la pregunta problema, se utilizará como base un marco temporal (2019-2021) en las ciudades principales de Colombia según la clasificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE): el Distrito Capital (Bogotá); siete áreas metropolitanas (Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cúcuta, Manizales, Medellín y Pereira) y cinco ciudades principales (Cartagena, Ibagué, Montería, Pasto y Villavicencio).

Con estos datos se construirá el Índice de Ciudad Inteligente que estará compuesto por las variables de “conectividad”, “gobierno digital” y “transporte”. Estas variables se encuentran ponderadas con el total de la población de cada una de las ciudades en estudio y se analizará el comportamiento anual de estas variables. El Índice se calcula según la siguiente ecuación:

$$ICI = \text{conectividad} * 0.5 + \text{gobierno digital} * 0.35 + \text{transporte} * 0.15 \quad (1)$$

Los porcentajes son asignados a partir de la importancia del indicador dentro de la ciudad inteligente. Es decir, la conectividad lleva la mayor parte del porcentaje pues la incorporación del internet de las cosas (IoT)

en las ciudades permite un uso más inteligente y una gestión más eficaz de los recursos disponibles, de las redes y de los servicios de los que dispone la ciudad.

Así mismo, mediante la conectividad se dispondrá de sensores o dispositivos para medir diversos servicios públicos (iluminación, tráfico y movilidad, seguridad, condiciones medioambientales...) y se podrá obtener el nivel de utilización de gran variedad de recursos y servicios urbanos. Por esto, la conectividad debe ser entendida como una herramienta tecnológica más que facilita la consolidación de la ciudad inteligente (Guajardo & Javier, 2018).

Del mismo modo, el porcentaje asignado a “gobierno digital” está determinado por la transparencia del poder público y la cooperación entre los ciudadanos y las autoridades locales. En este sentido, el gobierno digital debe agilizar la atención al ciudadano mediante la prestación de servicios que incluyan la obtención de datos, las solicitudes de concesión, las licencias de actividad, etc. Además, debe permitir la realización de gestiones vinculadas con la obtención de certificados y la presentación de quejas de los ciudadanos, con el fin de reducir el tiempo de procesos que, en otras circunstancias, podrían llegar a ser más complicados (Fernández, 2017).

El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MinTIC) ha medido el desempeño de la Política de Gobierno Digital basado en el análisis de datos de distintas entidades a nivel nacional y local, como es el caso de las alcaldías, teniendo en cuenta los siguientes criterios: gobierno digital, empoderamiento de los ciudadanos mediante un Estado abierto, trámites y servicios en línea o parcialmente en línea, fortalecimiento de la arquitectura empresarial y seguridad de la información.

Por último, el transporte garantiza la seguridad del tráfico, la calidad del servicio y la reducción del impacto ambiental. Entre los elementos más característicos del sistema se destacan los puntos electrónicos de peaje y las gestiones de tráfico urbano que permiten prevenir y solucionar el congestionamiento de las ciudades. Uno de los principales beneficios del uso de tales sistemas es la reducción de la cantidad de accidentes, del tiempo de viaje y de la emisión de gases de combustión (Fernández, 2017).

Una vez realizado el Índice de Ciudad Inteligente, se evalúa el primer modelo de regresión, expresado en la ecuación 2. Se tiene como variable dependiente la tasa de desempleo y como variables independientes la conectividad, el gobierno digital y el transporte. Se busca examinar la incidencia de estas variables con respecto a la tasa de desempleo.

$$\begin{aligned} & \text{Tasa de desempleo} \\ & = \beta_{it} + \beta_{it} \text{ conectividad} + \beta_{it} \text{ gobierno digital} + \beta_{it} \text{ transporte} + e \end{aligned} \quad (2)$$

Así mismo, se desea integrar variables de control en el segundo modelo de regresión expresado en la ecuación 3:

$$\begin{aligned} & \text{Tasa de desempleo} \\ & \beta_{it} + \beta_{it} \text{ ICI} + \beta_{it} \text{ población} + e \end{aligned} \quad (3)$$

En razón de que cada ciudad tiene características específicas, tanto por su dimensión geográfica, tamaño de población, desarrollo económico y nivel tecnológico como por la existencia de recursos naturales, es importante evaluar estos indicadores con el fin de caracterizar cada ciudad. Es decir que, debido a las características de cada localidad, los ciudadanos cuentan, en mayor o menor medida, con diferentes formas de acceder a oportunidades de trabajo, mejorar sus condiciones y nivel de vida y disponer de infraestructuras y servicios.

Resultados

Índice de ciudad inteligente

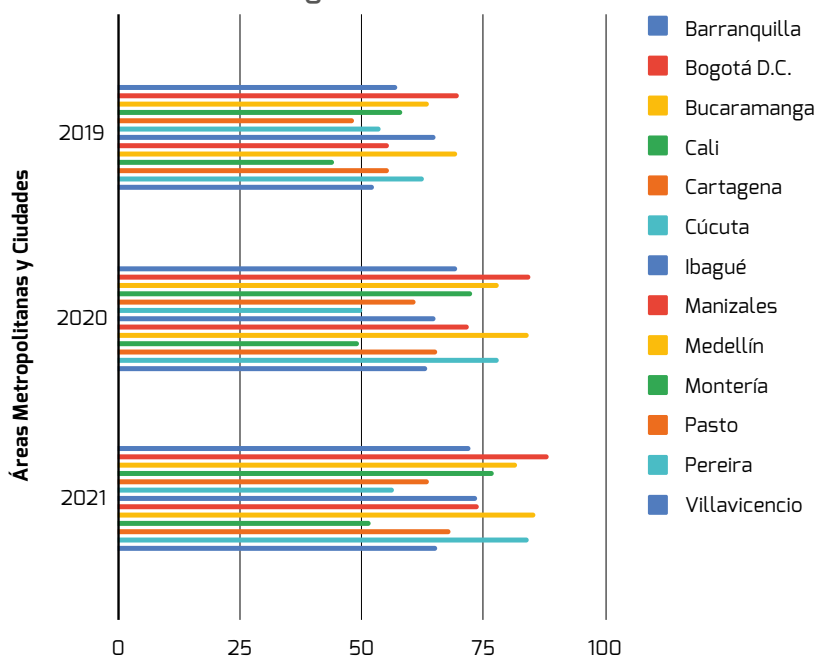


Figura 1. Índice de ciudad inteligente anual
Fuente: Elaboración propia

En la figura 1 se observan los resultados de la construcción del Índice de Ciudad Inteligente aplicado a cada una de las ciudades metropolitanas descritas y su comportamiento comparado en los tres años evaluados. Dicho lo anterior, para el 2019 se observa que el mayor Índice está representado por las ciudades de Bogotá, Medellín y Bucaramanga. Esto es explicado por el incremento anual de acceso a internet, el manejo de gobierno digital y la transformación de la infraestructura en el transporte público de estas ciudades. Asimismo debe tenerse en cuenta que el Índice más bajo está en las ciudades de Montería y Cartagena; si en estas ciudades se mejora la calidad del servicio de transporte y aumenta la puntuación en gobierno digital, podrían alcanzar la media en el Índice.

Con la llegada del covid-19 en el año 2020, es notable el incremento del Índice de ciudad inteligente para todas las ciudades evaluadas. Esto se explica por el aumento de conectividad para el acceso a aprendizaje y modalidades remotas. Se debe destacar que Bogotá, Medellín y Bucaramanga continúan siendo las ciudades con mayor puntaje y que Cúcuta y Montería presentan el menor registro. Finalmente, para el 2021 se siguen manteniendo con un mayor Índice Bogotá, Medellín y Bucaramanga y la ciudad con menor Índice registrado es Montería.

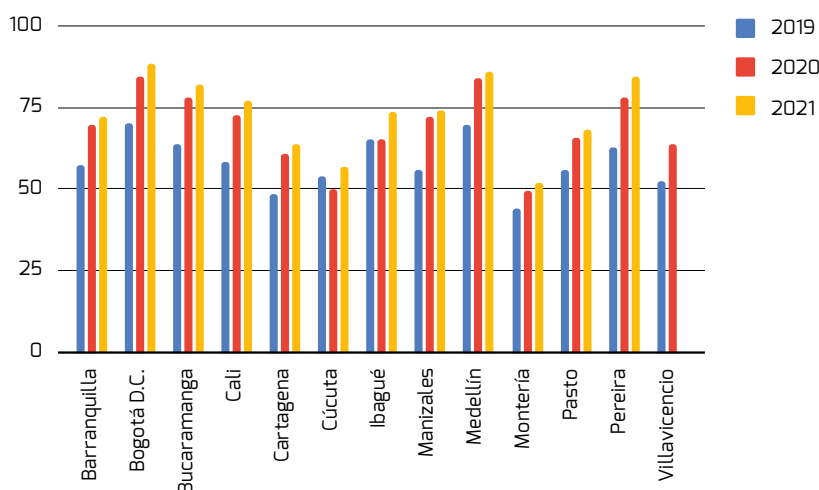


Figura 2. Índice de ciudad inteligente por ciudades
Fuente: Elaboración propia

Al evaluar las ciudades individualmente, se observa su evolución en el tiempo (ver figura 2). A partir del 2020, cada una de las ciudades tiene un incremento, a excepción de Cúcuta en donde se ve una disminución del Índice. Para el 2021, cada ciudad presenta un incremento.

Regresión lineal múltiple

Regresión 1

La regresión expuesta en la ecuación 2 arrojó los siguientes resultados:

- El R^2 explica el 34,88 % del modelo.
- El R^2 *ajustado* explica el 29,3 % del modelo.
- La desviación estándar del modelo es de 3,9 con 35 grados de libertad.

Tabla 1. Regresión ecuación 2

Residuos:

Mínimo	1Q	Mediana	3Q	Máximo
-6,9098	-2,5038	-0,6989	2,7266	9,0472

Coefficientes:

	Estimador	Error estándar	Valor t	Pr(> t)	
(Intercepto)	21,31641	5,50554	3,872	0,000452	***
Conectividad	0.06306	0,03537	1,783	0,083261	.
'Gobierno digital'	-0,10917	0,07688	-1,420	0,164466	
Transporte	-1,14481	0,45184	-2,534	0,015920	*

Códigos de significancia: 0 (****) 0,001 (***) 0,01 (**) 0,05 (.) 0,1 (.) 1

Error estándar residual: 3,969 en 35 grados de libertad

R-cuadrado múltiple: 0,3488, R-cuadrado ajustado: 0,293

Estadístico-F: 6,25 en 3 y 35 DF, Valor-p: 0,001639

De acuerdo con lo expuesto en la tabla 1, se puede observar que, si el transporte aumenta en una unidad, el desempleo disminuye en 1,14. Esto puede ser explicado por el uso masivo que del transporte público haga la población para trasladarse de sus lugares de residencia a sus lugares de trabajo.

Del mismo modo, si el gobierno digital aumenta en una unidad, el desempleo disminuye en 0,1. Uno de los objetivos de implementar gobiernos digitales en las ciudades es facilitar y agilizar los trámites. En este sentido, podríamos afirmar que esto beneficia a los usuarios en cuanto a ahorro de tiempo y en cuanto a comodidad para hacer sus diligencias personales desde cualquier lugar.

Por último, si la conectividad aumenta en una unidad, el desempleo aumenta en 0,06. Aunque la conectividad es muy importante, su

verdadera dimensión se hizo notoria durante y después del covid-19; muchas empresas empezaron a implementar el teletrabajo y se visibilizaron mucho más las modalidades de empleo no reguladas, como el *freelance* (que demanda un importante uso de internet). Sin embargo, podríamos suponer que las personas que trabajan bajo esta modalidad son categorizadas por el DANE como ocupados temporales, pues tienen trabajos esporádicos o solo por ciertas épocas o periodos del año y, por lo tanto, el aumento en la conectividad no supondría una disminución en la tasa de desempleo.

Regresión 2

La regresión expuesta en la ecuación 3, arrojó los siguientes resultados:

- El R^2 explica el 3,5 % del modelo.
- El R^2 ajustado explica el -1,7 % del modelo.
- La desviación estándar del modelo es de 4,7 con 36 grados de libertad.

Tabla 2. Regresión ecuación 3

Residuos:				
Mínimo	1Q	Mediana	3Q	Máximo
-6,9162	-3,5739	-0,5173	2,0649	12,6591

Coeficientes:				
	Estimador	Error estándar	Valor t	Pr(> t)
(Intercepto)	10,64606	4,73367	2,249	0,0307
Índice CI	0,07253	0,07402	0,980	0,3337
Población	-0,07826	0,07890	-0,992	0,3279

Códigos de significancia:	0 ****	0,001 ***	0,01 **	0,05 *	0,1	1
---------------------------	--------	-----------	---------	--------	-----	---

Error estándar residual: 4,761 en 36 grados de libertad
R-cuadrado múltiple: 0,03597, R-cuadrado ajustado: -0,01759
Estadístico-F: 0,6716 en 2 y 36 DF, Valor-p: 0,5172

Según los resultados expuestos en la tabla 2 con la variable de control, si el Índice de Ciudad Inteligente aumenta en una unidad, el desempleo aumenta en un 0,07 (lo cual se explica por lo analizado en la regresión anterior). Mientras que, si la población aumenta en una unidad, el desempleo disminuye en 0,07. Por lo tanto, se infiere que, a mayor número de habitantes, menor tasa de desempleo.

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue analizar el impacto de la “ciudad inteligente” en la tasa de desempleo. Como hemos podido notar, en la literatura se encuentran múltiples definiciones de ciudad inteligente, la mayoría de estas adaptadas al contexto específico de cada ciudad. En este caso, se optó por construir un “Índice de Ciudad Inteligente” para las 13 ciudades y áreas metropolitanas más importantes de Colombia, integrado por aspectos como el acceso a conectividad, el gobierno digital y el transporte.

En primer lugar, se debe resaltar que en la construcción del Índice de Ciudad Inteligente el marco temporal estuvo limitado a tres años (2019-2021), pues hasta ahora las distintas entidades están empezando a medir estas variables. Este periodo resultó interesante para el análisis ya que enmarca periodos antes y durante de la pandemia de covid-19.

Con respecto a los resultados que las regresiones dejan entrever, es posible afirmar que el cálculo de Índice de Ciudad Inteligente es importante y que las ciudades inteligentes sí contribuyen a contrarrestar la tasa de desempleo. Los resultados también evidencian retos importantes como empezar a regular e incluir dentro del cálculo de la tasa de ocupación nuevas formas de empleabilidad, como el *freelance*, donde el uso constante de la conectividad también permite devengar ingresos y requiere regulaciones frente a la modalidad de teletrabajo; además, se hace necesario aumentar la conectividad en las distintas regiones del país y mejorar la infraestructura del transporte, pues no todos los departamentos cuentan con un sistema integrado de transporte público.

A partir de los resultados obtenidos, observamos que las ciudades van creciendo en materia de conectividad, transporte y gobierno digital mediante transformaciones estructurales. Sin embargo, esto no es suficiente para tener un impacto significativo dentro de la tasa de desempleo. De hecho, existen otras variables económicas con mayor peso a la hora de mitigar este indicador, de manera que es importante implementar el uso de las TIC para la formación de empleo.

Referencias

- Alderete, M. (2019). ¿Las ciudades inteligentes ayudan a combatir el desempleo? Un análisis multinivel. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(1), 43-70. <https://bit.ly/48Pe2Pb>
- Berra, M., & Nuciari, M. (2013). Smart cities. *Quaderni di sociologia*. 63, 127-153. <https://journals.openedition.org/qds/427>

- Copaja, M., & Esponda, C. (2019). Tecnología e innovación hacia la ciudad inteligente. Avances, perspectivas y desafíos. *Bitácora Urbano Territorial*. 29(2), 59-70. <https://bit.ly/3J8uzDt>
- DANE. (2018). *Proyecciones de población 2018-2035. Sistema de Consulta de Información Censal*. <https://bit.ly/4qw3afg>
- Fernández, D. (2017). Factores de desarrollo de las ciudades inteligentes. *Revista Universitaria de Geografía*. 26(1), 135-152. <http://www.scielo.org.ar/pdf/reuge/v26n1/v26n1a07.pdf>
- Guajardo, C., & Javier, F. (2018). “El nuevo rol de las ciudades” La Smart City: el verdadero reto del S.XXI Desarrollo y Planificación Estratégica de la Ciudad Inteligente. *Documentos de Trabajo* (IAES, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social). 9, 1-67. <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/35543>
- Ménascé, D., Vincent, C., & Martin, M. (2017). Smart Cities and new forms of employment. *Field Actions Science Reports*. 16, 16-21. <https://journals.openedition.org/factsreports/4290>
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (MinTIC). (s.f). *Mediciones. Resultados y documentación sobre el ecosistema digital y la implementación de la Política de Gobierno Digital en Colombia y en el mundo*. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Mediciones/>
- Vidal, N. (2015). *La smart city: las ciudades inteligentes del futuro*. Oberta UOC Publishing. <https://ucentral.primo.exlibrisgroup.com/discover/fulldisplay?docid=al>

Dificultades relativas al control jurisdiccional de la actividad contractual del Estado. ¿Dónde está la bola?, ¿dónde está la bolita?

Difficulties related to the jurisdictional control of the state's contractual activity: where is the ball? Where is the little ball?

Resumen

A lo largo de su historia, el curso del control de la actividad contractual del Estado ha pasado del juez ordinario al juez de lo contencioso administrativo, en especial durante la década del sesenta, con el Decreto 528 de 1964 y que se consolidó con el Código Contencioso Administrativo 3 (CCA-3) adoptado en 1984. Esta codificación causó los problemas actuales de la Jurisdicción Administrativa colombiana y los derechos de los administrados. Este análisis, que abarca desde 1913 hasta nuestros días, expone el grave problema en el derecho contencioso administrativo: el de las dificultades en la protección efectiva de los derechos por el hecho de los obstáculos ligados a la cantidad de vías contenciosas administrativas existentes que persiguen casi los mismos fines. Esto termina, con frecuencia, en la declaración de la indebida escogencia de la acción como una excepción procesal preocupante, que afecta gravemente el derecho de acceso a la justicia y de protección efectiva de derechos.

Palabras clave: contrato estatal, actividad contractual, control del contrato, imposibilidad de control, acto administrativo contractual, pretensiones contractuales.

Abstract

Throughout its history, the course of control of the contractual activity of the state has passed from the ordinary judge to the contentious-administrative judge, especially during the sixties, with decree-law 528 of 1964, and consolidating with the CCA-3 adopted in 1984. Codification that caused the current problems that affect

Autor

Carlos Mario Dávila

Profesor programa de Derecho, Universidad Central. Doctor en Derecho administrativo.
cdavilas@ucentral.edu.co

Cómo citar este artículo:

Dávila, C. (2024). Dificultades relativas al control de la actividad contractual del estado ¿Dónde está la bola?, ¿dónde está la bolita? *Visiones*, 7, 18-35.

the Colombian administrative jurisdiction and the rights of the administered. This analysis made from 1913 to the present day shows the serious problem in contentious administrative law: that of the effective protection of rights due to the obstacles linked to the number of existing contentious administrative channels that pursue almost the same purposes. This frequently ends in the declaration of the undue choice of the action as a worrying procedural exception, that seriously affects the right of access to justice and effective protection of rights.

Keywords: Public contract law, contractual activity, judicial review of the contract, impossibility of judicial review, administrative act in public contract law, contractual claims.

Introducción

“Si estás decidido por el derecho administrativo, al menos presta atención a esto: no hay estudio más apto para estrechar y falsificar la mente que el de lo que se llama el derecho administrativo. Todos los autores que han escrito sobre este tema, incluso los más célebres, han sido o son aún espíritus poco elevados [...]. Entre ellos hay hábiles comentaristas, distinguidos abogados, notables escritores; no hay un publicista”. (Tocqueville, 1866, p. 315)

La acción interpuesta para exigir la pensión por muerte de un hijo o cónyuge durante la Guerra de los Mil Días y los asuntos por pensiones otorgadas a los hijos de los próceres de la Independencia de Colombia eran de competencia del Consejo de Estado. Se trataba de una especie de proceso declarativo; por eso, no era necesario acudir a la Administración, bastaba con presentar la demanda ante el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo. La jurisdicción naciente era un administrador-juez, llamado a entregar una suma cuyo monto había fijado previamente.¹ Por lo tanto, en esos asuntos se trataba claramente de asuntos administrativos. Estas prestaciones podían reconocerse directamente por el correspondiente ministerio. Sin embargo, la ley quiso encomendar esta competencia al naciente Consejo de Estado colombiano, con el fin de tratar mejor los casos y proponer una solución sustantiva en derecho.

El artículo 37 del Código Fiscal de la época (Ley 110 de 1912) obligaba al Consejo de Estado colombiano a revisar los contratos suscritos por el Gobierno Nacional. Aunque se trata de conceptos sobre el cumplimiento de estos contratos, dichos conceptos de cumplimiento se proferían por la Sala de lo Contencioso y no por la Sala de Asuntos Generales. Asimismo, las cláusulas excepcionales de un contrato público

¹ Sobre el tema de recompensar a los hijos de los combatientes en la Guerra de los Mil Días, ver Consejo de Estado 19 de enero de 1915) y para las pensiones de Guerra de los Mil Días, ver Consejo de Estado (16 de febrero de 1915).

se regían por el par. 3 del artículo 41 del código citado.² En Colombia, como en Francia (Di Francesco, 2018, p. 354),³ todos los actos administrativos generales están controlados judicialmente, ya sea por la acción de nulidad simple o por la de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero, como lo ha sostenido la doctrina, “su sometimiento al derecho administrativo ante el juez administrativo siempre ha implicado el riesgo de asfixiar el elemento contractual por un elemento de unilateralidad rompiendo los conceptos de voluntad e igualdad” (Drago, 1990, p. 117). Este control del contrato siempre ha sido problemático, tanto desde el punto de vista formal como material. No se acepta el control por un juez distinto al contencioso administrativo. El corolario de todo esto es la necesidad de estudiar la formación del control del contrato público.

En el siglo XIX, y hasta la primera mitad del XX, el control de la actividad contractual del Estado correspondía a la Justicia Ordinaria. Después de 1941, para Carlos H. Pareja, cuando se trataba de un contrato suscrito con un particular era necesario analizar dos cosas: i) el objeto del contrato, y ii) la naturaleza del contrato. Si después de revisar estos dos elementos, se observa que está directamente vinculado con el servicio público, el acto se convierte en administrativo y entra a ser competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Pareja, 1939, p. 356).⁴ Sin embargo, la Ley 130 de 1913 (Código Contencioso Administrativo 1, en adelante CCA-1) excluía del conocimiento de esta jurisdicción los contratos suscritos en nombre del Estado, cuya competencia era de la Justicia Ordinaria (Pareja, 1939, p. 365). Para este autor, los principios que rigen los contratos privados no suelen ser aplicables a los contratos de la Administración porque contienen un elemento importante por seguir: el servicio público (Pareja, 1939, p. 382).⁵ Así, lo que caracteriza al contrato público es su vínculo con el régimen del servicio público (Pareja, 1939, p. 382).⁶ En definitiva,

² La Ley 53 de 1909, art. 4, consagró la cláusula penal pecuniaria para los contratos suscritos por el Estado, especialmente los de obra.

³ Aunque este autor pugna por la creación de un recurso especial de control de los actos administrativos reglamentarios.

⁴ “El criterio, pues, puede resumirse así: cuando se trata de un acto o contrato en que un particular interviene con la Administración, es indispensable estudiar: 1. el objeto del contrato, 2. la naturaleza del contrato; los dos elementos reunidos, si interesan directamente al servicio público y establecen algún contacto entre el particular y el servicio, definen el acto como administrativo y obligan la competencia de los jueces administrativos”.

⁵ “Los principios [...] dominantes en la teoría de los contratos comunes del Estado, sufren profundas y esenciales modificaciones en relación con los contratos administrativos, lo cual se explica porque en los civiles no hay un elemento que está en la base de los administrativos: el servicio público”.

⁶ “Lo que caracteriza esencialmente al contrato administrativo es su vinculación al interés público, la conexión que establece con el servicio público y su sometimiento a un régimen especial de derecho administrativo”.

la diferencia entre los contratos de derecho privado celebrados por el Estado y los contratos administrativos ya era conocida en Colombia y estaba consagrada en el artículo 120.16 de la Constitución de 1886 (Pareja, 1939, p. 366).

Hasta 1941, este control pertenecía a la Jurisdicción Ordinaria, y en particular a la Justicia Civil, al frente de la cual se encuentra la Corte Suprema de Justicia. En la sentencia del 28 de marzo de 1941, la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema se declaró incompetente para conocer de la demanda de un maestro de escuela primaria pública que buscaba el pago de sus prestaciones sociales (Consejo de Estado, 1941).⁷ Citando a los autores Appleton y Hauriou, y apoyándose en el artículo 4 de la Ley 80 de 1935, que regula la acción privada de lo contencioso administrativo, la Corte sostuvo que la competencia para este tipo de casos recaía en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Esta posición se tomó nueve meses antes de la entrada en vigor del segundo Código Contencioso Administrativo (CCA-2)⁸, que ya otorgaba esta competencia a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Consejo de Estado, 1936).⁹ Este control se consolidó con el artículo 30 del Decreto 528 de 1964, que modificó el CCA-2. En los artículos 30 y 32, esta norma establece la competencia del Consejo de Estado y de los Tribunales Contenciosos Administrativos para conocer acerca de las controversias contractuales públicas. La denominación de “controversias” se dio para evitar confusiones con la competencia de la ya existente jurisdicción contenciosa administrativa para conocer y aprobar los contratos celebrados por el Estado (Betancur Jaramillo, 2013, p. 88; Luna Benítez, 1981, p. 209). Este mismo decreto¹⁰ zanja la situación al asignar definitivamente las controversias relativas a los contratos del Estado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.¹¹ Ahora, será el

⁷ La Corte también considera que se ha ampliado la órbita de la jurisdicción de derecho administrativo. Los casos que antes eran de competencia del juez civil ahora son responsabilidad de los jueces administrativos.

⁸ El CCA-2 data del 24 de diciembre de 1941 y entró en vigor el 1 de abril de 1942, art. 285.

⁹ En este caso relativo a un contrato suscrito por la administración departamental, la Corte consideró que el contrato no existía porque no había sido revisado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Medellín, como lo exige la Ley 130 de 1913 (CCA-1, art. 42). Era una especie de revisión inversa, en la que la jurisdicción contenciosa administrativa debía aprobar los contratos suscritos por la Administración. ¡Se necesitaron veinte años para resolver este caso!

¹⁰ Arts. 32.1.a. y 32.2.c.

¹¹ Luna Benítez nos dice que “[l]a presión de los publicistas llevó en 1964 a que se estableciera la idea de la dualidad de los contratos de la Administración y a la devolución al juez administrativo de aquellos ‘administrativos’. Esta reforma, al no haber precisado cuál es el régimen de esta última, que solo excepcionalmente existe en los textos, se ha interpretado en el reconocimiento de la potestad del juez administrativo para elaborarla en forma pretoriana” (1970, p. 6).

Código Contencioso Administrativo de 1984 (en adelante CCA-3) el que otorgue el nivel de acción autónoma frente a las controversias contractuales.¹² En efecto, el artículo 87 del CCA-3 creó explícitamente este recurso como una acción independiente, dotada de norma propia, y no lo considera únicamente como competencia. En cuanto a la Ley 80 de 1993, artículo 1, cabe decir que esta eliminó la diferencia entre los contratos públicos y dejó el contrato estatal como categoría única.

Control de los actos administrativos relacionados con el contrato público

Al comenzar la etapa de planeación del contrato, deben expedirse actos administrativos y, de esta manera, quedan sujetos a control judicial. Asimismo, después de la firma del contrato estatal, hasta su liquidación, existen actos administrativos de carácter particular que pueden ser objeto de un litigio. Este tipo de confusión causa la denegación de justicia en el derecho colombiano, pues muchas veces el juez contencioso administrativo no tiene claro qué tratamiento debe ejecutar. Considera el juez, en ocasiones, que la demanda correcta es la de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que en otras opta por controversias contractuales, nulidad simple o reparación directa. Por ello, es importante preguntarse sobre la suerte judicial de los actos administrativos expedidos durante la fase precontractual, así como los de la etapa poscontractual.

Privilegio de lo previo y control de los actos precontractuales en la contratación estatal

La regla general sobre el control de los actos relacionados con la actividad contractual está contenida en el art. 77, inc. 2, de la Ley 80 de 1993:

Los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo serán susceptibles de recurso de reposición y del ejercicio de la acción contractual, de acuerdo con las reglas del Código Contencioso Administrativo.

Asimismo, el art. 14, núm. 1, inc. 3, de la Ley 80 establece que:

Contra los actos administrativos que ordenen la interpretación, modificación y terminación unilaterales, procederá el recurso de reposición, sin perjuicio de la acción contractual que puede intentar el contratista,

¹² Como se ha dicho, a partir de este código del 84 nace la confusión total en el contencioso administrativo colombiano y toma el camino hacia la denegación de justicia.

según lo previsto en el artículo 77 de esta ley.

Es importante recordar que el recurso de reposición no es obligatorio para concluir en debida forma el procedimiento administrativo.¹³ Si se interpone el recurso de gracia o reposición, establecido por el Estatuto General de la Contratación Pública colombiana, aunque no sea necesario, se deberá esperar respuesta, so pena de rechazo de la demanda o de denegación final de las pretensiones en la sentencia. Además, con la entrada en vigor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), artículo 163, inc. 1,¹⁴ si hay dos actos administrativos, no es necesario demandarlos, solo basta atacar el primero.¹⁵

Corresponde ahora abordar la noción de acto previo en la actividad contractual, y la problemática actual del control de este tipo de actos administrativos.

Control de actos separables una vez firmado o celebrado el contrato estatal

Según lo que acaba de exponerse, se tiene la nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad simple e incluso la reparación directa para los actos previos al contrato. Conviene precisar que, una vez celebrado el contrato, si una de las partes o un tercero interesado o el Ministerio público (estos solo pidiendo la nulidad absoluta) desea demandar, la acción utilizada debe ser la contractual. No se puede entonces acudir a nulidad simple, ni a nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, si el contrato ya se firmó o se celebró, lo procedente no es la nulidad y restablecimiento del derecho, como se creía antes, sino las controversias contractuales. Esto desde la entrada en vigor de la Ley 448 de 1998, que reformó varios asuntos en el contencioso administrativo. Esta tesis ha sido confirmada por la Jurisprudencia Contenciosa Administrativa (Consejo de Estado, 2018).

El comienzo del problema del control de los actos separables del contrato estatal

En el pasado, la jurisprudencia ha dado luz sobre la cuestión del control judicial de los actos anteriores a la firma del contrato. Ellos

¹³ Conocido anteriormente en el derecho administrativo colombiano como “vía gubernativa”.

¹⁴ “Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron”.

¹⁵ Antes de 2012 la posición era que si se demandaba solo el primer acto administrativo producido, permanecía en vigor el que resolvía el recurso; lo que significaba que la nulidad del primero no sacaba de la vida jurídica al segundo acto administrativo, pues el último se mantenía y continuaba produciendo sus efectos normales (ver, sobre esta posición, por ejemplo: Consejo de Estado, 2004).

pueden impugnarse mediante recurso de reposición ante la entidad misma o mediante recursos contencioso-administrativos, como el de nulidad simple y el de restablecimiento del derecho (Consejo de Estado, 7 de febrero de 2002).¹⁶ Por ejemplo, para el acto de apertura del proceso de selección de contratista, que es un acto administrativo demandable ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, dado su alcance general, el medio de control que debe utilizarse es el de nulidad simple (Consejo de Estado, 6 de agosto de 1997; Consejo de Estado, 2000). Ciertos actos de carácter general anteriores a la adjudicación del contrato, es decir, al inicio de la actividad contractual, también pueden demandarse mediante la acción de nulidad simple (ver CPACA, art. 137).

La expresión “actividad contractual” designa, en sentido estricto, los actos llevados a cabo después de la celebración del contrato y antes de su liquidación (Consejo de Estado, 18 de septiembre de 1997). En cuanto a la declaración de un proceso de selección como desierto, la jurisprudencia ha indicado que no se trata de un acto anterior; en consecuencia, no puede acudirse al antiguo plazo de treinta días, sino al de cuatro meses de la nulidad y restablecimiento del derecho. El Consejo de Estado colombiano conceptuaba anteriormente que con este acto de declaratoria de desierto del proceso de selección, el contrato no podía celebrarse pues no se daban los supuestos sobre los que el contratista había optado por proceder. En consecuencia, no se trata de un acto administrativo previo al contrato, ya que este último no se celebró (Consejo de Estado, 2003), sino que se estaba en presencia de un acto administrativo normal o corriente. En la actualidad, la jurisprudencia ha cambiado de posición y sostiene que el acto de declaración de un proceso de selección como desierto es un acto previo al contrato (Consejo de Estado, 12 de febrero 2014). Sin embargo, esta discusión no tiene relevancia desde la entrada en vigor del actual CPACA, que unificó el plazo en cuatro meses para todos los casos y que suprimió el antiguo plazo de treinta días (CPACA art. 162.2.c).

Controversias en torno al control de los actos administrativos pos-contractuales

Así como existen dificultades de acceso a la justicia para controlar los actos precontractuales, los obstáculos también se perciben durante la fase pos-contractual. En la historia del contencioso administrativo colombiano, el juez ha aceptado, en algunos casos, una vía determinada como la procedente para demandar este tipo de actos (la nulidad y restablecimiento del derecho), y en otros casos ha optado por una posibilidad más abierta (la reparación directa). Esta situación se analizará

¹⁶ Tesis confirmada por el mismo Consejo en la sentencia referenciada de 2011.

con dos ejemplos concretos: el de la reparación por la adjudicación indebida de un contrato estatal y el de los actos que siguen a la etapa de liquidación del contrato público.

Reparación por adjudicación indebida del contrato estatal

Esta figura procede cuando el demandante afectado comprueba que se ha adjudicado un contrato estatal a otra persona que tiene requisitos inferiores a los propuestos por el afectado. En este caso, la jurisprudencia ha establecido que no solo había que probar la nulidad del acto (es decir, que los cargos de nulidad son admisibles), sino que además su oferta respondía mejor a los intereses de la entidad pública (Consejo de Estado, 27 de noviembre de 2002; Consejo de Estado, 12 de noviembre de 2014). Ahora, lo que recibirá el demandante es el pago de la utilidad en forma de lucro cesante cierto. Antes de esta posición, solo se indemnizaba una parte de la utilidad, ya que se consideraba que el contratista, posiblemente en incapacidad de ejecutar el objeto del contrato, no arriesgaba ni desarrollaba la labor (Consejo de Estado, 1999). Esta es la última posición asumida por el Consejo de Estado.

Así, sobre el monto por indemnizar, la sección tercera del Consejo del Estado colombiano expresó lo siguiente:

Para que proceda la indemnización por indebida adjudicación de un contrato, el demandante tiene la carga de probar, además de la nulidad del acto de adjudicación, que su propuesta era la que mejor satisfacía los intereses de la entidad, en los términos del inciso tercero del artículo 29 de la Ley 80, en la actualidad el artículo 5 de la Ley 1150 (...) si el proponente que acude a la jurisdicción demuestra los anteriores elementos tendrá derecho a ser indemnizado, en un *quantum* que ha variado en la jurisprudencia del Consejo de Estado; sin embargo, en la actualidad es pacífico considerar que el valor corresponde a la utilidad esperada (...) ante la indebida adjudicación, la indemnización consiste en el pago de la utilidad dejada de percibir, al convertirse en un lucro cesante futuro y cierto, pues el proponente que debía ser adjudicatario estaría dispuesto a cumplirlo; negocio del que obtendría una ganancia razonable, que *debido al error en que incurre la administración no ingresará a su patrimonio*. La indemnización no equivale al valor total del contrato, pues sería desproporcionado, porque si al proponente se le adjudicara el contrato incurriría en los gastos propios de su ejecución, por lo que el valor real dejado de percibir sería la ganancia esperada. Además, se aclara que en estos casos la indemnización no cubre los gastos de presentación de la oferta, y en general los costos en que se incurra para participar, pues no se indemnizan, ni cuando se adjudica mal un proceso de contratación, ni cuando se declara desierta una licitación que se debió adjudicar. Estos gastos no se reembolsan, porque si se hubiera adjudicado la licitación el contratista habría incurrido en ellos, de manera que se entendería que la utilidad del negocio se los compensaría.

Ahora, si quien los reclama ocupó el segundo o tercer lugar en el proceso de selección -o cualquier otro hacia abajo en el orden de evaluación-, menos derecho tendría a reclamarlos, pues *esos gastos son propios del riesgo de la participación en los procesos de contratación y los asume el participante*.¹⁷ (Consejo de Estado, 12 de noviembre de 2014)

En este sentido, el participante afectado no recibirá el valor íntegro del contrato sino solo la utilidad esperada. Esto sucede porque aunque haya probado que su oferta era mejor, no habría ejecutado las obras o servicios propios del contrato. La utilidad esperada asciende a menudo al 10% del valor total del contrato. En este caso, que se trata de demandar la nulidad del acto de adjudicación del contrato a una persona equivocada, la acción que procede hasta ahora según la jurisprudencia imperante es la nulidad y restablecimiento del derecho. Ahora, si el juez declara la nulidad de dicho acto, como consecuencia deberá también, así no lo pida el demandante y siguiendo la jurisprudencia del mismo Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2022), declarar la nulidad absoluta del contrato, según lo ordena el artículo 44.4 de la Ley 80.¹⁸

Control de los actos administrativos proferidos con posterioridad a la etapa de liquidación del contrato estatal

En la etapa siguiente a la terminación de la ejecución del contrato, el medio de control que debe emplearse es la nulidad y el restablecimiento del derecho y no el de las controversias contractuales (Consejo de Estado, 1994). El término para demandar el contrato es de dos años contados a partir del día siguiente a aquel en que surgen los motivos de la demanda (CPACA, art. 164, lit. j). Ahora, se presenta un problema en los contratos que deben someterse a liquidación. La misma disposición citada dice que:

v) En los que requieran de liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga.¹⁹ (CPACA, art. 164, lit. j, v)

¹⁷ Cursivas fuera del original.

¹⁸ “Artículo 44. *De las causales de nulidad absoluta*. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando: [...] 4. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten”.

¹⁹ Por su parte, el artículo 11 de la Ley 1150 establece: “*Del plazo para la liquidación de los contratos*. La liquidación de los contratos se hará de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la expiración del término previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene

Este plazo de dos años comienza a contar, en el primer caso, a partir de los dos meses siguientes a la fecha pactada para la liquidación bilateral, si en una de las cláusulas del contrato así se pacta; o, en su defecto, dicho plazo comenzará a correr cuatro meses después de la extinción del contrato. Aquí se cuenta un plazo de dos años y dos meses, porque se suma lo que prevé el contrato sobre la liquidación bilateral;²⁰ en el segundo caso, un plazo de dos años y cuatro meses. En todo caso, el término máximo será de 30 meses (24 + 6).²¹ También es importante destacar que la falta de liquidación de un contrato cuya liquidación es obligatoria constituye una falta disciplinaria para el funcionario. Finalmente, los contratos de prestación de servicios, muy utilizados en la administración pública colombiana, no requieren liquidación (Ley 80, art. 60, párr. 5)

Control del contrato estatal en la etapa contractual

La Ley 80, al establecer el régimen de los contratos públicos, eliminó la anterior distinción del Decreto 222 de 1983. Posteriormente, en 1998, la Ley 446, y en particular su artículo 32, modifica el artículo 87 del CCA de 1984, ya reformado por el Decreto 2304 de 1989, al tiempo que destaca la imposibilidad de impugnar actos precontractuales mediante la acción de controversias contractuales. Esta posición se mantiene en decisiones del Consejo de Estado: “[l]a acción contractual [fue] diseñada para [resolver] únicamente las disputas que surgieran entre las partes de un contrato” (Consejo de Estado, 1990). Así, la reforma de 1998 redujo el término para demandar de cuatro meses a treinta días, aspecto aún más desfavorable para el interesado. Posteriormente, con el CPACA, en 2011, se vuelve al plazo existente en el CCA-3 original, en 1984, de cuatro meses.

Las acciones tanto de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho fueron avaladas por la Corte Constitucional, como medios idóneos para solicitar la nulidad de un acto anterior al contrato (C-1048, 2001). Al analizar la constitucionalidad del art. 32 de la Ley 446, que modifica el artículo 87 del CCA-3, reduciendo el plazo de

la terminación, o a la fecha del acuerdo que la disponga”.

²⁰ La entidad pierde competencia para liquidar el contrato cuando el contratista demanda y pide liquidación judicial.

²¹ Al respecto, ver la Ley 1150, art. 11, inc. 3: “Si vencido el plazo anteriormente establecido no se ha realizado la liquidación, la misma podrá realizarse en cualquier tiempo dentro de los *dos años siguientes* al vencimiento del término a que se refieren los incisos anteriores”. (Cursiva fuera del original). También puede consultarse el auto del Consejo de Estado del 10 de julio de 2019.

cuatro meses a treinta días, la Corte lo declaró conforme a la Constitución. Sin embargo, con el CPACA, las controversias contractuales caducan al cabo de dos años. Pero, si son los actos previos al contrato los que se pretende demandar, este plazo disminuye y será el de nulidad y restablecimiento del derecho, que es de cuatro meses como se mencionó (CPACA, art. 164.2.c).

Reclamaciones relativas al contrato estatal

El demandante puede solicitar, en términos generales, la nulidad del contrato (que puede ser relativa o absoluta y comprender también actos administrativos contractuales) u otras pretensiones, a saber: i) su incumplimiento o no ejecución ii) su declaratoria de existencia, iii) daños y perjuicios, iv) la revisión, v) la modificación, vi) la terminación del contrato y vii) la liquidación. En cuanto a la segunda hipótesis, el interesado, o la propia Administración, así como el Ministerio Público, pueden solicitar al juez la nulidad absoluta del contrato con sus consecuencias.

Nulidades del contrato estatal

Por una parte, la nulidad absoluta del contrato puede ser propuesta por cualquier persona interesada o por el Ministerio Público (Ley 80, art. 45). Asimismo, y contrariamente al derecho civil, las causas de nulidad absoluta no están sujetas a ratificación por las partes. Esta pretensión de nulidad debe invocarse a través de controversias contractuales. En caso contrario, el reclamante será sorprendido por una inhibición, en razón de la indebida escogencia de la acción. Asimismo, la nulidad relativa podrá ser ratificada por las partes, pero las causas de nulidad se convalidarán, en todos los casos, al término de un plazo de dos años (Ley 80, art. 46). Con todo, es importante preguntarse si este tipo de nulidad está realmente presente en los contratos públicos. El error, la fuerza o el dolo constituyen vicios generadores de nulidad relativa en derecho civil. Ahora bien, si la Administración se equivoca de cocontratante, si está obligada a firmar un contrato o si no tiene la capacidad provisional para firmar un contrato público, ¿serán entonces validados estos actos por el mero transcurso del tiempo? Este tipo de pretensión de nulidad relativa tiene problemas para corroborarse en la práctica del derecho de los contratos públicos. Asimismo, se pueden utilizar las controversias contractuales para demandar un acto administrativo contractual siempre y cuando el demandante sea parte en el contrato, pues de lo contrario deberá acudir a otras vías contenciosas administrativas.

Otras pretensiones relativas al contrato estatal

Es posible solicitar la no ejecución del contrato como resultado de la revisión del artículo 141 del CPACA y de la doctrina (Benavides, 2006, p. 187).²² Estas reclamaciones deben recaer en el juez ordinario o en la Justicia Arbitral. Se trata de casos de derecho civil, como el de no ejecución, que son tramitados por jueces civiles. Por supuesto, existen las cláusulas excepcionales consagradas en la Ley 80, en particular las de interpretación, modificación,²³ terminación y caducidad.²⁴ Sin embargo, el alcance de este aspecto no forma parte de esta investigación. En cuanto a la no ejecución del contrato, también puede ser decretado por la Administración cuando concurren motivos graves y probados. Basta con expedir un acto administrativo que lo declare. Si el cocontratante no acepta esta decisión, podrá demandarla mediante el recurso de controversias contractuales.

Por último, es imprescindible insistir en que el juez no puede declarar no ejecuciones cuando se trata de una prerrogativa de la que la Administración podría haber hecho uso (Benavides, 2006, p. 202).²⁵ El incumplimiento por contingencias contractuales vinculadas a un aspecto económico ya se abordó en la exposición de motivos del CCA-2. En 1937, Carlos H. Pareja mencionó ante el Congreso colombiano que este aspecto provenía del derecho francés por “los teóricos del derecho administrativo, en particular Jèze, Berthélémy,²⁶ Bonnard y Rolland, que estudiaron el riesgo imprevisible en los contratos y la “ecuación financiera del contrato” (Pareja, 1939, p. 482). Esta figura se ha insertado en el estatuto contractual actual y es de gran importancia práctica (Ley 80, art. 5.1, Inc. 2; art. 27 y art. 28). El contratista de la Administración siempre tiene garantizada su ganancia, diferencia entre los contratos públicos de los privados. Finalmente, si la misma parte quiere reclamar daños y perjuicios por el incumplimiento del contrato, el re-

²² Esta pretensión de no ejecución consagrada en el artículo 1546 del Código Civil colombiano opera también en el contencioso administrativo contractual.

²³ Esta modificación “no puede cambiar el objeto del contrato, su ‘sustancia’, su ‘esencia’, ni cambiar la economía general del contrato” (Güechá López, 2015, p. 518).

²⁴ Sobre esta cláusula, que es una de las prerrogativas unilaterales de la Administración, Pareja considera que “no es razonable recurrir a ese extremo sino cuando se vea que no hay otro capaz de asegurar el funcionamiento del servicio o la ejecución de la obra, *porque la caducidad no es una pena*” (Pareja, 1939, p. 416) [cursiva en el original]. Así, “[l]a caducidad es, propiamente hablando, una medida de policía, entendiendo este término en el alto sentido de potestad del Estado para asegurar el orden público, que podría comprometerse con el mal funcionamiento de los servicios” (Pareja, 1939, p. 416).

²⁵ Para este autor, el juez no puede ni siquiera dar órdenes de ejecución a la Administración; solo puede limitarse al control clásico del contrato (terminación, modificación, existencia, reparación).

²⁶ Pareja leyó en particular el *Tratado elemental de derecho administrativo* (Berthélémy, 1926).

curso adecuado son las controversias contractuales y no la reparación directa, so pena de declararse la inhibición por la indebida escogencia de la acción (Consejo de Estado, 6 de junio de 2019).²⁷

Controversias relativas al control del contrato estatal

El contrato público siempre ha oscilado entre una concepción privatista y una concepción publicista. Del mismo modo, la competencia es discutida por los autores:

Tarde o temprano, los contratos públicos y las concesiones de obras pasarán al juez ordinario y mejor aún al arbitraje, sujeto al control de la comunidad. Ignorar que aquí hay un gran mercado es una batalla perdida. La libertad de contratación, la igualdad de las partes, la transparencia de las situaciones, la publicidad, en una palabra, la competencia, son reglas esenciales de todo contrato, de todo contrato administrativo. (Drago, 1990, p. 128)

El contrato público: ¿acto administrativo o contrato?

En el derecho administrativo ha habido, a lo largo de la historia, dos formas de ver los contratos, que provienen de las dos formas de ver el derecho administrativo: primero, el que se puede llamar “publicista”, y segundo, el que se llamará “privatista”.²⁸ El artículo 13 de la Ley 80 ordena la aplicación del derecho privado a los contratos que celebre el Estado. Nos dice Güechá López que la Ley 80:

reconocía un lugar preponderante a la libertad de contratar, pero esto creaba una gran incertidumbre en relación con el derecho aplicable a determinadas figuras, porque el juez administrativo y más aún las partes tienen dificultades para determinar a partir de qué momento la libertad debe ceder ante los principios del derecho público. El principio de legalidad se encuentra hoy perdido en un limbo de incertidumbre, porque las autoridades públicas (sujetas a las estrictas reglas de competencia fijadas por la ley) parecen actuar en materia de contratos como si fueran particulares. (2015, pp. 518-519).

Se comparte la idea de Roland Drago, para quien “querer, en un espíritu de rigidez doctrinal, mantener un régimen único del contrato administrativo es un desafío o incluso una terquedad” (Drago, 1990,

²⁷ En este caso, el solicitante compró un automóvil del departamento, que presentó algunos problemas en sus componentes; demandó a la entidad mediante reparación directa. El Consejo de Estado rechazó las pretensiones y declaró probada la excepción procesal de indebida escogencia de la acción. El recurso por intentar es la controversia contractual por daños y perjuicios derivados de la no ejecución o del incumplimiento del contrato.

²⁸ Para Roland Drago, en efecto, estas dos visiones oponen “por un lado, el poder público y el servicio público y, por otro lado, los derechos privados” (1990, p. 119).

p. 128). El contrato público ha cambiado y ya no es posible aprehenderlo desde una perspectiva netamente pública o enteramente privada. Debe haber “régimen” del contrato, no “el régimen” del contrato. La idea que el juez tenga del contrato público determinará también sus facultades durante el análisis urgente de las solicitudes de suspensión provisional de actos.

En Colombia, Pareja consideró en su momento que “ni el artículo 1602 del Código Civil, ni la Ley 68 de 1870, en su artículo 8, pueden aplicarse literalmente a los contratos administrativos” (1939, p. 482). En efecto, quien celebra un contrato con el Estado debe admitir modificaciones unilaterales en su parte legal o reglamentaria (Pareja, 1939, p. 409), pues “la Administración tiene derechos exorbitantes, que le dan un control completo y permanente sobre el contratista; ese control no se funda en ninguna disposición del Código Civil” (Pareja, 1939, p. 409). El contrato público no es más que un acto administrativo. Debido a las prerrogativas excepcionales, no es actualmente, ni lo fue antes, un acuerdo o convenio en el sentido del derecho privado. Repleto de cláusulas excepcionales, este acto jurídico tiene la calidad de acto administrativo y, en consecuencia, su control cae dentro del ámbito de la acción contenciosa de plena jurisdicción, es decir, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Suspensión provisional de los actos administrativos contractuales y del contrato estatal

Los actos contractuales, los procesos de selección y la ejecución del contrato pueden suspenderse, y esta prerrogativa corresponde, de una parte, al Ministerio Público,²⁹ al juez o a la propia Administración.³⁰ Para quienes comparten la visión privatista del derecho de los contratos públicos, esta figura no es adecuada. La Ley 80 así lo sostiene.³¹ Al revisar un contrato público o sus actos preparatorios, el juez contencioso administrativo debe conocer una gran cantidad de normas de derecho público, distintas del Código Civil o del Código de Comercio.

²⁹ Art. 219, CGD. “Medidas preventivas. Cuando la Procuraduría General de la Nación o las Personerías adelanten diligencias disciplinarias podrán solicitar la suspensión del procedimiento administrativo, actos, contratos o su ejecución para que cesen los efectos y se eviten los perjuicios cuando se evidencien circunstancias que permitan inferir que se vulnera el ordenamiento o se defraudará al patrimonio público. Esta medida solo podrá ser adoptada por el procurador general, por quien esté delegado de manera especial, y el personero”. (las cursivas son nuestras). Esta disposición se retoma del artículo 160 del código anterior, la ley 734 de 2002 (CDU).

³⁰ El artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007, reformativo de la Ley 80, autoriza la suspensión del proceso de selección del contratista cuando la Administración advierta una irregularidad en las condiciones del proponente.

³¹ Art. 13, Ley 80. Según esta disposición, el derecho aplicable a los contratos públicos, por regla general, es el derecho privado.

La voluntad del legislador, en 1993, de basar los contratos públicos en normas de derecho privado es también una medida de orientación para favorecer, en particular, las inversiones extranjeras.³² Las cláusulas también se modifican, y el juez solo puede suspender un contrato por causas “manifiestamente evidentes”. Era necesario proteger el contrato para garantizar la inversión extranjera y dar seguridad jurídica a las empresas multinacionales que venían a aportar al desarrollo del país.

De acuerdo con lo anterior, el juez puede hoy suspender un acto o un contrato por las mismas causas expuestas en el apartado sobre la suspensión temporal de los actos administrativos. El CPACA lo autoriza,³³ pero siempre es necesario que exista un carácter grave de la ilegalidad,³⁴ sin que sea necesario practicar pruebas. Así, el juez puede suspenderlo bajo ciertas condiciones que no son siempre fáciles de demostrar. En la práctica, como se indicó, salvo en determinados casos de manifiesta corrupción, el juez se abstiene de suspender un contrato por causas finalistas³⁵ o económicas.³⁶

Referencias

- Benavides, J. L. (2004). *El contrato estatal: Entre el derecho público y el derecho privado* (2a. ed.). Universidad Externado.
- Benavides, J. L. (2006). Contencioso contractual en Colombia. *Revista Derecho del Estado*, 18, 183-212.
- Berthélemy, H. (1926). *Traité élémentaire de droit administratif* (11ème éd.). Rousseau et Cie.
- Betancur Jaramillo, C. (2013). *Derecho procesal administrativo* (8a ed.). Señal.
- Congreso de la República de Colombia. (1909, 27 de noviembre). Ley 53. *Sobre términos administrativos y prescripción de ciertas acciones en cuanto a contratos celebrados con el Gobierno*. Diario Oficial 13851. <https://bit.ly/4qsJ8lT>

³² Así, para la doctrina, “[e]n la exposición de motivos del proyecto de ley, el gobierno insiste en modernizar la ley de contratos públicos para adecuarla al proceso de apertura económica”. (Benavides, 2004, p. 29).

³³ Art. 229, CPACA. Mérito de las medidas cautelares.

³⁴ Art. 231, CPACA. Condiciones para ordenar una medida cautelar.

³⁵ Art. 3, Ley 80. Los fines de la contratación estatal.

³⁶ Art. 209, Const., que contiene los principios de la función administrativa, y el art. 25 de la Ley 80, sobre el principio de economía. Asimismo, el artículo 2 de la Constitución que contiene los fines esenciales del Estado.

- Congreso de la República de Colombia. (1912, 23 de noviembre). Ley 110. *Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman*. Diario Oficial 14845. <https://bit.ly/4nxjYjf>
- Congreso de la República de Colombia. (1913, 13 de diciembre). Ley 130. *Sobre la jurisdicción de lo contencioso-administrativo*. Diario Oficial 15123. <https://bit.ly/4hSPlnz>
- Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. Diario Oficial 41.094. <https://bit.ly/4o7T2b4>
- Congreso de la República de Colombia. (1998, 8 de julio). Ley 446. *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*. Diario Oficial 43.335. <https://bit.ly/4oeyz11>
- Congreso de la República de Colombia. (2011, enero 18). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 47956. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=41249>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (19 de enero de 1915). *Hnos. Maldonado*, A. 72.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. (16 de febrero de 1915). *Nicanora Ramírez*, A. 87.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, plena. (7 de febrero de 2002). *Dissantamaría*, N.º 21615.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, plena. (19 de febrero de 2004) *Oscar Oswaldo Ríos*, ni: 25237.
- Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales. (11 de diciembre de 1936). *Ramón Gutiérrez c. Depto de Caldas*, GJ 754.
- Consejo de Estado, Sala de Negocios Generales. (28 de marzo de 1941). *Manuel José Bohórquez c. Depto de Boyacá*, GJ 731.
- Consejo de Estado, 1ra. (6 de diciembre de 1990). *Octavio Giraldo c. Instituto de Crédito Territorial*, i. 5165.
- Consejo de Estado, 3a. (19 de agosto de 1994). *Camp & Perea et ál.*, N.º 9233.
- Consejo de Estado, 3a. (6 de agosto de 1997). *Sociedad Tolimense de Ingenieros (auto)*, N.º 13495.
- Consejo de Estado, 3a. (18 de septiembre de 1997). *Antonio José de Irisarri c. MinComunicaciones*, rad. 1997-9118-01.
- Consejo de Estado, 3a. (12 abril de 1999). *Miguel Castellanos c. HIMAT*, N.º 11344.

- Consejo de Estado, 3a. (27 de enero de 2000). *Seguridad El Pentágono colombiano*, N.º 16459.
- Consejo de Estado, 3a. (27 de noviembre de 2002). *Soc. Henry Lozada Vélez & Cía. c. InviCali*, N.º 13792.
- Consejo de Estado, 3a. (14 de agosto de 2003). *Med-Air International Sales Inc et ál*, N.º 22848.
- Consejo de Estado, 3a, A. (12 de febrero de 2014). *UT Bogotá Móvil*, ni: 32721.
- Consejo de Estado, 3a, C. (12 de noviembre de 2014) *Gomher*, N.º 27986.
- Consejo de Estado, 3a, B. (18 de octubre de 2018). *South American Investment Latin Inc et ál c. Depto de Antioquia*, N.º 43072.
- Consejo de Estado, 3a, B. (6 de junio de 2019). *Rosemberg Caballero c. Depto de Bolívar*, ni 42343.
- Consejo de Estado, 3a, B. (10 de julio de 2019). *WTD c. Tunja (auto)*, N.º 62505.
- Consejo de Estado, 3a, C. (28 de febrero de 2022) *El Saman c. Pereira*, i. 65134.
- Corte Constitucional. (2001). Sentencia C-1048 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1048-01.htm>
- Di Francesco, D. (2018). *La doctrine administrative de la commande publique*. Panthéon-Assas - Paris II.
- Drago, R. (1990). *Le contrat administratif aujourd'hui*. *Droits*, 12, 117-128.
- Güechá López, C. A. (2015). *La modification du contrat administratif en droit colombien*. Panthéon-Assas - Paris II.
- Luna Benítez, L. A. (1970). *Le contrôle juridictionnel de l'administration en Colombie*, Université de Paris.
- Luna Benítez, L. A. (1981). *Lo contencioso administrativo*. Librería del profesional.
- Pareja, C. H. (1939). *Curso de derecho administrativo* (2a ed.). El Escolar.
- Presidencia de la República de Colombia. (1964, 9 de marzo). Decreto 528. *Por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución, y se adoptan otras disposiciones*. Diario Oficial 31330. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1114228>
- Presidencia de la República de Colombia. (1983, 2 de febrero). Decreto 222. *Por el cual se expiden normas sobre contratos de la Nación y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 36189. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1049915>

- Presidencia de la República de Colombia. (1989, 7 de octubre). Decreto 2304. *Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código Contencioso Administrativo*. Diario Oficial 39013. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6542>
- Simonet, J.-B. (1893). *Traité élémentaire de droit public et administratif* (2ème éd.). Cotillon et Pichon. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k64232418>
- Tocqueville, A. de. (1866). *Œuvres complètes d'Alexis de Tocqueville*: Vol. VII. M. Lévy frères.

Rendimientos en los bonos colombianos: efectos de crecientes riesgos sobre la movilidad de capitales

*Colombia's yields: decreasing effects,
risks on capital mobility*

Resumen

El presente artículo pretende estudiar una relación negativa y significativa entre el riesgo, en un ámbito general, y los flujos de capital en la economía colombiana. El riesgo asociado a la economía es un factor fundamental para la toma de decisiones a la hora de invertir en los mercados de renta variable y productivos en la economía colombiana. Para ello se utiliza un modelo VAR (1) con datos desde el primer trimestre del 2008 hasta el tercer trimestre del 2022 con variables como inversión extranjera directa, índice de capitalización bursátil, rendimiento de los títulos de Tesorería colombianos y rendimientos asociados a los bonos del Tesoro de los Estados Unidos. Se encontró que un incremento de un punto porcentual en la prima de riesgo para Colombia tiene efectos negativos en los mercados bursátiles de alrededor de un 2,2 % un trimestre después. También se encontró que el tipo de cambio tiende a aumentar en respuesta a incrementos en la prima de riesgo observados en el trimestre anterior.

Palabras clave: prima de riesgo, flujos de capitales, VAR, mercados, renta variable, inversión, Colombia.

Autor

Jason Lombana Espinosa

Estudiante de último semestre del programa de Economía de la Universidad Central.

jlombanae@ucentral.edu.co

Abstract

This article aims to study a negative and significant relationship between risk, in a general scope, and capital flows in the Colombian economy. The associated risk to the economy becomes a fundamental factor for decision-making when investing in the Colombian economy's variable income and productive markets. To that ends, a VAR model is used with data from the first quarter of 2008 to the third

Cómo citar este artículo:

Lombana Espinosa, Jason (2024). Rendimientos en los Bonos Colombianos: Efectos de Crecientes Riesgos sobre la Movilidad de Capitales *Visiones*, 7, 36-52.

quarter of 2022 with variables such as: Foreign Direct Investment, Stock Market Capitalization Index, yields of Colombian treasury securities and yields associated with U.S. Treasury bonds. It was found that a one percentage point increase in the risk premium for Colombia has a negative effect on stock markets of about 2,2 % one quarter later. It was also found that the exchange rate responds upward when there are increases in the risk premium one quarter before.

Key words: Risk premium, capital flows, VAR, markets, variable income, investment, Colombia.

Introducción

Un tema de gran interés en economías emergentes como la colombiana es el estudio de los flujos de capital y sus determinantes. El grado de incertidumbre que los poseedores de capital perciben sobre una economía es un determinante clave en el análisis del tipo de cambio. Uno de los mejores indicadores para medir el nivel de riesgo de un país es el rendimiento de sus bonos de deuda pública: a mayor rendimiento, mayor es la percepción de riesgo del emisor. Este factor resulta especialmente relevante al analizar cómo los incrementos en la prima de riesgo, reflejados en estos rendimientos, afectan el tipo de cambio, usualmente con un desfase temporal de un trimestre. Generalmente a países que se encuentran en vía de desarrollo, como Colombia, se les castiga en mucha mayor medida que a las economías avanzadas. En este aspecto influyen temas económicos, coyunturales o hasta políticos, y sus efectos se ven reflejados en los altos rendimientos que tienen que pagar los Estados para compensar esos crecientes riesgos y financiar su gasto público (ver figura 1).

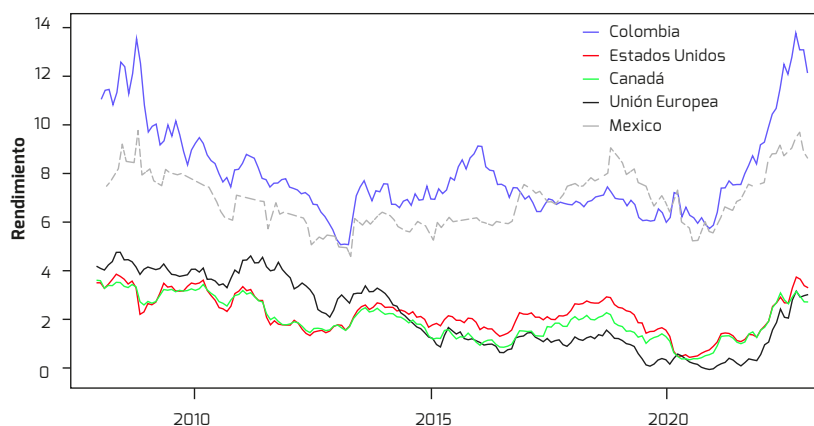


Figura 1. Rendimientos de diferentes países con respecto a Colombia

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, recuperado de FRED. Elaboración del autor.

Colombia, al igual que otras economías en desarrollo, requiere financiar su crecimiento económico y equilibrar su balanza de pagos con ahorro externo; por esta razón compete internacionalmente por la inversión extranjera directa y de cartera. Hoy las principales causas del acelerado crecimiento de los corrientes internacionales de los inversionistas institucionales extranjeros por los atractivos rendimientos, compensando el riesgo país, o por las ventajas comparativas en la producción de bienes con insumos baratos y estímulos fiscales. (Márquez Pozos, Islas Camargo, & Venegas-Martínez, 2003, pág. 2)

A pesar de tener relativamente altos grados de riesgo, Colombia se ha caracterizado por ser una de las economías que mayor inversión extranjera directa ha recibido en la última década en América Latina posterior a la crisis del 2008 (ver figura 2).



Figura 2. Inversión extranjera directa, entradas netas, PIB (%)

Fuente: Organization for Economic Co-operation and Development, recuperado de FRED. Elaboración del autor.

El objetivo de este documento es evaluar si existe alguna relación, y de qué tipo, entre los elevados grados de riesgo asociados a la economía colombiana y los flujos de capital hacia la misma. Para ello, se plantea un modelo VAR con variables relacionadas a los flujos de capitales y una variable que mide el riesgo relativo de Colombia con respecto a una medida estándar asociada al menor riesgo en el mercado internacional. El periodo que se analizará comprende desde el primer trimestre del 2008 hasta el tercer trimestre del 2023.

El documento se divide en cinco partes. La introducción constituye la primera. En la segunda se muestra la literatura existente que estudia las primas de riesgo como determinante de las decisiones de inversión. En la tercera se desarrolla la metodología, la descripción y la justificación de las variables y del modelo a utilizar. La cuarta sección muestra los resultados de la metodología utilizada y se centra en los gráficos de

impulso y respuesta. Finalmente, en la quinta se resumen las principales conclusiones del documento y se plantean mejoras futuras que se podrían implementar en esta área de investigación.

Revisión de literatura

El *bond spread* no es nada más que la diferencia entre los rendimientos de diferentes instrumentos financieros, calculados mediante la extracción de un rendimiento asociado a un instrumento en particular con respecto al rendimiento de cualquier otro instrumento financiero (Chen, 2020). Además, la prima de riesgo refleja, en gran medida, cómo los agentes perciben cuánto riesgo existe en una economía o mercado y cuál es el precio que estos le asignan (Dmodaran, 2020).

Existen diversas maneras de calcular la prima de riesgo (*bond spread*). Por ejemplo, en el trabajo de Campos Jaque, Tapia Gertosio y Gudarís (2021) se pretende calcular la prima de riesgo para Chile desde 1993 hasta el 2020 mediante la aplicación de metodologías que van desde comparaciones históricas en los rendimientos en el mercado de capitales y los bonos a corto plazo del Banco Central de Chile, hasta evaluar las diferencias en el crecimiento económico entre diferentes países y considerar las tasas de descuento para países emergentes y desarrollados.

La diferencia de bonos en sus diferentes magnitudes se ha vuelto una herramienta esencial en el mercado financiero que brinda información para comprender mejor los determinantes en la movilidad de flujos de capital entre diferentes mercados internacionales. En los trabajos de Guo, Lin y Wu (2017) y Nayak (2010) se pretende relacionar el comportamiento inversionista con respecto a la diferencia de bonos corporativos. Ambos trabajos llegaron a la misma conclusión sobre las diferencias en los rendimientos de los bonos, las cuales están relacionadas tanto con el pesimismo como con el optimismo del mercado: cuando hay pesimismo, la prima de riesgo se eleva, y todo lo contrario sucede si existe algún periodo de optimismo.

Además, los profesores Erik Durbin de la Universidad de Washington y David Ng de la Universidad de Cornell, en su artículo titulado “The Sovereign Ceiling And Emerging Market Corporate Bond Spreads”, pusieron en duda si los inversionistas utilizaban el supuesto de *sovereign ceiling*. Dicho supuesto consiste en que los Gobiernos son las instituciones más seguras en las cuales se puede invertir dentro de un país y, por ende, las tasas de rendimiento sobre su deuda son las más bajas dentro del mercado local en comparación con las demás firmas privadas (Durbin & Ng, 2005).

A partir de la diferencia de bonos tanto corporativos como gubernamentales del mismo país de origen con respecto a los bonos del

Tesoro (libre de riesgo) de la Reserva Federal (FED) con maduración similares, Durbin y Ng encontraron que no necesariamente la deuda pública es la de menor riesgo, sino que en ocasiones son firmas asociadas a un comportamiento exportador positivo o que están muy ligadas al gobierno local o a una gran compañía multinacional. Aparte de esto, concluyeron que los inversionistas no necesariamente piensan que, si el Gobierno está en el peligro de default, las firmas privadas también lo estén.

Por otro lado, los trabajos de Llada (2021) y Cutler, Poterba y Summers (1988) tienen como objetivo explicar la relación entre la volatilidad de diversos instrumentos financieros y las noticias macroeconómicas o políticas. En particular, el artículo de Llada (2021) se centra en el comportamiento volátil del riesgo en Argentina y cómo este está estrechamente ligado a un conjunto de información no estructurada, como noticias, artículos periodísticos y opiniones, relacionada con temas que pueden ser determinantes en la volatilidad del riesgo país. Llada encontró que un incremento en la desviación estándar en el indicador, obtenido a través de un modelo de tópicos capaces de filtrar información por temas o palabras en concreto, indica manifestación de pesimismo (Thomas, Adams, Hassan, & Blostein, 2011). Estas manifestaciones aumentaron, en promedio, 0,2% el riesgo a nivel de país asociado a Argentina un trimestre después.

En contraste, Cutler, Poterba y Summers (1988) exploran, en la segunda parte de su artículo, la relación entre los grandes eventos de índole mundial o política con los movimientos volátiles del mercado de renta variable. A través de un análisis econométrico concluyeron que los movimientos en el mercado de renta variable están poco determinados por noticias, o por lo menos es difícil adjudicarlos a este tipo de información, y que en muchos de los casos se presentaron grandes volatilidades en los precios sin la existencia de alguna noticia relevante de origen político o mundial.

Hasta ahora hemos citado documentación sobre inversión en cartera. Sin embargo, también tenemos disponible documentación relacionada con la inversión extranjera directa, como es el caso de Khan y Akbar (2013). A partir de cifras del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, la inversión extranjera directa (IED) y 12 índices de riesgo para 94 países comprendidos en un periodo desde 1986 a 2009, encontraron que la mayoría de los índices de riesgo están relacionados negativamente con la inversión extranjera directa (IED), sobre todo en países con salario medio bajo.

Metodología

Según la literatura, entre más riesgoso es un país, mayores tienden a ser sus salidas de flujos de capital. Pese a que no será un aspecto desarrollado en este trabajo, es preciso señalar que Colombia se ha caracterizado por tener problemas diferenciadores con respecto a países desarrollados, donde se destaca la constante incertidumbre en temas de seguridad, políticos y hasta normativos. Estos problemas han llevado a los mercados a otorgarle un nivel mayor de riesgo a la hora de ser destino de flujos de capital.

Para poder medir el riesgo asociado al mercado colombiano, utilizaremos la figura financiera del *bond spread* o *risk premium* (prima de riesgo), como la denomina Dmodaran (2020). Esta diferencia entre los rendimientos de bonos nos permite medir, de cierta manera, la incertidumbre presente en los inversionistas a la hora de tomar decisiones. Por ejemplo, generalmente los rendimientos de los bonos asociados a grandes compañías con grandes ingresos tienden a ser más bajos que aquellos asociados a compañías con bajos ingresos. Esto se debe al mayor riesgo de impago que estas últimas tienen. El aumento de los rendimientos es una manera de compensar al inversor por su tolerancia al riesgo (Hayes, 2021). Esto último lo podemos aplicar de igual manera a Gobiernos: mientras mayor sea la diferencia entre el rendimiento de los bonos, mayor será el riesgo asociado al activo.

Para obtener la prima de riesgo de un activo determinado, necesitamos comparar sus rendimientos con los de un activo “libre de riesgo”. Para tal fin, supondremos que se cumple el supuesto del *sovereign ceiling* que nos permite asumir que los activos públicos son los más seguros dentro del mercado de un país, especialmente en el mercado de bonos.

La tasa libre de riesgo que se utilizó en el presente trabajo fue la tasa de interés sobre los bonos del Tesoro a 10 años (TY_t^{10}) de los Estados Unidos, que presenta históricamente uno de los rendimientos más bajos en el mercado de renta fija (el cual se supone es el mercado más seguro). Como queremos saber qué tan riesgoso es Colombia con respecto a mercados más seguros para invertir, utilizaremos el instrumento financiero equivalente a los bonos del Tesoro a 10 años dentro del mercado colombiano: los títulos de Tesorería (TES^1) a diez años (TES_t^{10}).

Una vez definidos nuestros determinantes, podemos calcular nuestra prima de riesgo para Colombia mediante el método de diferencias entre rendimientos de bonos:

¹ Se utilizan los títulos de Tesorería (TES), ya que presentan mayor participación sobre el total de fuente de deuda. Véase Cifras, Datos e Indicadores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda) en la sección “Composición por Fuente de Deuda”.

$$PR_t = TES_t^{10} - TY_t^{10} \quad (1)$$

Donde:

PR_t es la prima de riesgo para Colombia en un día específico t .

TES_t^{10} es la tasa de interés cero cupones de los títulos de Tesorería colombianos en un día específico t .

TY_t^{10} es la tasa de interés sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos en un día específico t .

Además, cabe mencionar que como estos dos activos se negocian en dos diferentes mercados, la cantidad de información diaria que se puede recolectar anualmente no es equivalente entre los dos activos, ya que existen días donde uno de los mercados abre y el otro no. Debido a esto, solo se tomó la información diaria que efectivamente se encontraba consolidada en ambos mercados (los días en los cuales ambos mercados abrieron) y a continuación se promedió trimestralmente. El índice del COLCAP, al cual se hará referencia a continuación, también fue sometido al mismo tratamiento.

Para determinar los cambios relacionados a los flujos de capitales dentro del mercado colombiano se utilizaron dos factores importantes que reflejan tanto los movimientos en el mercado de renta variable como los del mercado de renta productiva. El primer factor asociado a la renta variable es el índice COLCAP, “siendo este la referencia principal del mercado accionario colombiano y se compone de los 20 emisores y 25 acciones más líquidas del mercado, ponderando las acciones por capitalización de mercado ajustada sin límite de participación” (Bolsa de Valores de Colombia, s.f.). El segundo factor asociado a la renta productiva es la inversión extranjera directa (IED), que hace referencia a la “inversión directa realizada por inversionistas residentes en el exterior en empresas residentes en Colombia. También se denomina inversión directa pasiva” (Banco de la República, s.f.).

En un principio, según la teoría general y las conclusiones propuestas por trabajos como los de Khan y Akbar (2013), esperaríamos que la relación entre ambas variables, índice COLCAP e inversión extranjera directa (IED), fuese directa. De manera que si la prima de riesgo aumentase, los flujos de capitales dentro del país tenderían a la baja, ya sea por especulación o inversión.

Para determinar si esta relación es aplicable a la economía colombiana para el periodo seleccionado, se ha propuesto un modelo VAR (vectores autorregresivos) de la siguiente manera:

$$\Delta D.PR_t = \beta_{11} \Delta D.PR_{t-1} + \beta_{12} COLCAP_{t-1} + \beta_{13} IED_{t-1} + \beta_{14} \Delta TRM_{t-1} + v_t^{\Delta PR_t} \quad (2a)$$

$$COLCAP_t = \beta_{21} COLCAP_{t-1} + \beta_{22} \Delta D.PR_{t-1} + \beta_{23} IED_{t-1} + \beta_{24} \Delta TRM_{t-1} + v_t^{COLCAP_t} \quad (2b)$$

$$IED_t = \beta_{31} IED_{t-1} + \beta_{32} COLCAP_{t-1} + \beta_{33} \Delta D.PR_{t-1} + \beta_{34} \Delta TRM_{t-1} + v_t^{\Delta PR_t} \quad (2c)$$

$$\Delta TRM_t = \beta_{41} \Delta TRM_{t-1} + \beta_{42} IED_{t-1} + \beta_{43} COLCAP_{t-1} + \beta_{44} \Delta D.PR_{t-1} + v_t^{\Delta PR_t} \quad (2d)$$

Donde:

$\Delta D.PR_t$ es la primera diferencia de la prima de riesgo para Colombia.

$$\Delta D.PR_t = (TES_t^{10} - TY_t^{10}) - (TES_{t-1}^{10} - TY_{t-1}^{10}) \quad (3)$$

$COLCAP_t$ es el logaritmo natural del índice de capitalización bursátil para el mercado colombiano.

IED_t es el logaritmo natural de la inversión extranjera directa en Colombia (millones de USD).

ΔTRM_t es la tasa representativa del mercado USD/COP.

Para determinar la cantidad de rezagos máximos para el modelo, este se sometió a pruebas de orden de criterio. Además, con el fin de cumplir con los requerimientos para el adecuado funcionamiento del modelo, todas las variables fueron sometidas a pruebas de Dickey-Fuller aumentada, con la intención de determinar su grado de estacionariedad. Todas las variables estacionales son variables integradas de orden cero menos la prima de riesgo ΔPR_t y ΔTRM_t que son estacionarias integradas de orden 1.

Resultados

A continuación se presentan y analizan los resultados de la prueba de causalidad de Granger y la estimación del modelo VAR, así como las funciones de impulso respuesta y la correspondiente descomposición de varianza.

Prueba de causalidad y estimación del modelo VAR (ecuaciones 2a ,2b, 2c y 2d)

Los resultados de las pruebas de causalidad de Granger que se reportan en la tabla 1 para la prima de riesgo, la inversión extranjera directa, el índice de capitalización bursátil y el tipo de cambio indican que: a) la prima de riesgo es “causada” por variaciones sobre el índice de capitalización bursátil y el tipo de cambio; b) el índice de capitalización bursátil es “causado” por variaciones sobre la prima de riesgo y el tipo de cambio; c) el tipo de cambio es “causado” solamente por variaciones

en la prima de riesgo y d) la inversión extranjera directa no es “causada” por ninguna de las otras variables que componen el modelo.

Tabla 1. Prueba de causalidad de Granger

Ecuación	Excluido	χ^2	df	Prob > χ^2
TRM	PR	5,7353	1	0,017
TRM	COLCAP	,21364	1	0,644
TRM	IED	2,6669	1	0,102
TRM	ALL	11,536	3	0,009
PR	TRM	7,6136	1	0,006
PR	COLCAP	4,448	1	0,035
PR	IED	,13696	1	0,711
PR	ALL	12,145	3	0,007
COLCAP	TRM	30,996	1	0,000
COLCAP	PR	5,6169	1	0,018
COLCAP	IED	,53771	1	0,463
COLCAP	ALL	43,929	3	0,000
IED	TRM	,14217	1	0,706
IED	PR	,00712	1	0,933
IED	COLCAP	3,6939	1	0,055
IED	ALL	3,8331	3	0,280

Nota: la tabla reporta las pruebas de causalidad de Granger y de Wald sobre la significación estadística de cada variable y sobre el respectivo conjunto de variables excluidas. Las variables corresponden a la prima de riesgo (PR), índice de capitalización bursátil (COLCAP), inversión extranjera directa (IED) y el tipo de cambio nominal (TRM). La prueba de Wald se distribuye chi-cuadrado (χ^2) con determinados grados de libertad (df). La última columna del cuadro reporta el valor-p.

Fuente: estimaciones del autor.

La tabla 2 reporta los resultados derivados de la estimación del modelo VAR. Las variables de interés muestran los siguientes resultados: a) los coeficientes del índice de capitalización bursátil y el tipo de cambio en la ecuación de la prima de riesgo son positivos y estadísticamente significativos al 5 %; b) los coeficientes de la prima de riesgo, el tipo de cambio y el componente autorregresivo en la ecuación del índice de capitalización bursátil son significativos al 5 % con magnitud negativa, positiva y negativa correspondientemente; c) el coeficiente del índice de capitalización bursátil, en la ecuación de la inversión extranjera directa, junto al componente autorregresivo, es el único estadísticamente significativo al 10 % con magnitud positiva; y d) el coeficiente de la prima de riesgo, en la ecuación del tipo de cambio, junto al componente autorregresivo, es el único estadísticamente significativo al 5 % con magnitud positiva.

Tabla 2. Estimación del modelo VAR

Variables	Ecuaciones 2a, 2b, 2c y 2d			
	Prima de Riesgo	Colcap	IED	TRM
L.Prima de riesgo	0,196 (0,125)	-0,0330** (0,0139)	-0,00689 (0,0816)	106,8** (44,61)
L.Colcap	0,868** (0,411)	0,880**** (0,0458)	0,516* (0,268)	67,84 (146,8)
L.IED	-0,0678 (0,183)	-0,0150 (0,0204)	0,430**** (0,120)	106,8 (65,38)
L.TRM	0,000934*** (0,000339)	-0,000210**** (3,77e-05)	8,33e-05 (0,000221)	-0,337*** (0,121)
Observaciones	57	57	57	57

Notas: errores estándar entre paréntesis. **** $p < 0,001$, *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$
Fuente: estimación del autor.

Funciones de impulso respuesta y descomposición de varianza

La figura 3a, 3b² y 3d de la figura 1 muestran las funciones de impulso respuesta de una variación de 1 punto porcentual (pp) en la prima de riesgo sobre el índice de capitalización bursátil y el tipo de cambio. Por otro lado, el gráfico c muestra la función de impulso respuesta de una variación de 1 punto porcentual (pp) en índice de capitalización bursátil sobre la inversión extranjera directa. Las líneas sólidas representan las respuestas y las líneas descontinuas son los intervalos de confianza al 95 %.

Los resultados indican que un choque de 1 pp en la prima de riesgo impacta negativamente al índice de capitalización bursátil aproximadamente en 2,2 % el primer trimestre y un 5 % en el segundo trimestre. Sucede todo lo contrario en cuanto al tipo de cambio: se ve afectado positivamente en una magnitud aproximada de 117 unidades el primer trimestre y en 95 unidades el segundo trimestre. Por el lado de la función de respuesta de la inversión extranjera directa, un choque de 1 pp en el índice de capitalización bursátil colombiano se ve afectado en un 0,06 % el primer trimestre después del choque (ver anexo 2: coeficientes de impulso respuesta).

² La figura 1b no se explica, pues la relación no es clara; además, el modelo arrojó que esta relación no es significativa (se muestra por ser una relación de interés para este trabajo).

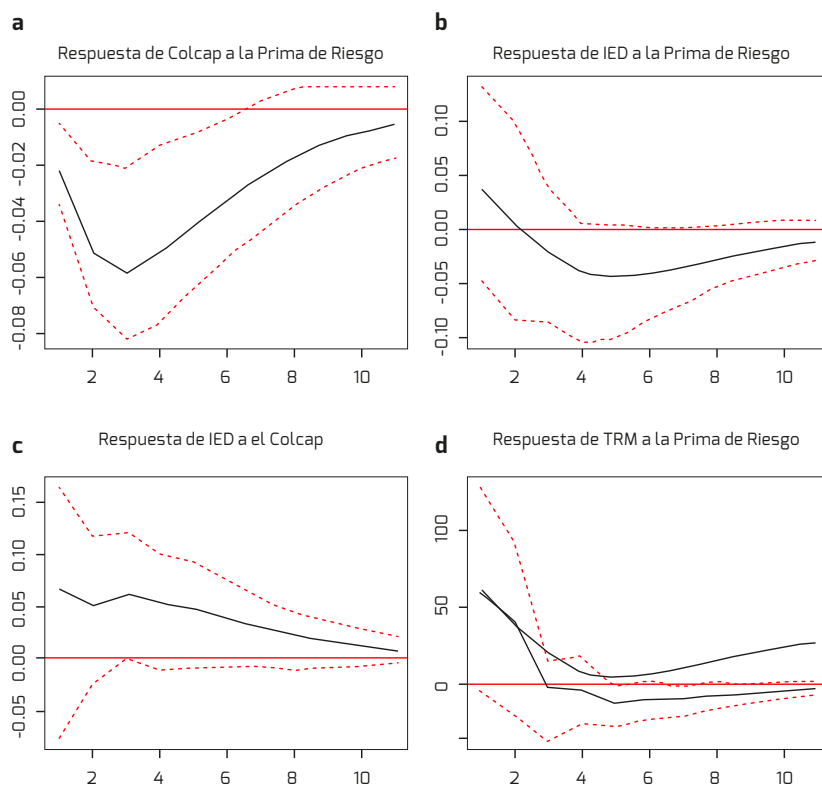


Figura 3. Funciones de impulso respuesta

Nota: Solo se ilustraron las funciones impulso respuesta de las interacciones de interés.

Fuente: estimaciones del autor.

La figura 4 muestra la descomposición de la varianza para cada una de las variables. La descomposición de la varianza nos permite determinar económicamente la proporción de los movimientos en las variables dependientes ocasionados por movimientos autorregresivos y por movimientos en las demás variables. Así podremos comprender la importancia relativa de cada uno de los choques sobre las variables presentes en el modelo VAR. Los resultados relacionados con la descomposición de la varianza para cada una de las variables son:

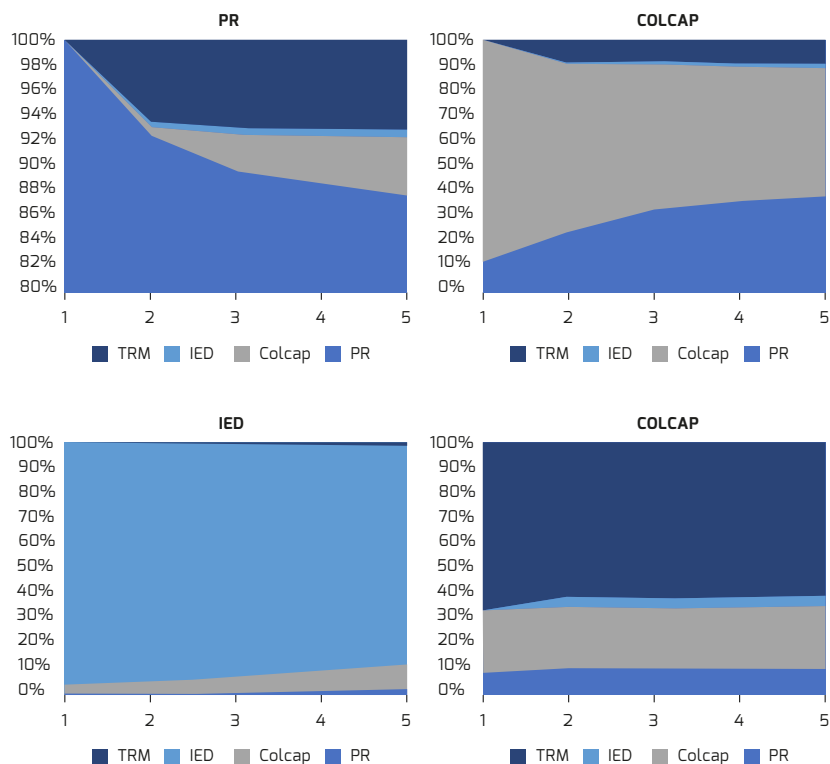


Figura 4. Descomposición de varianza

Nota: cada una de las gráficas representa la proporción de cambio con respecto a cambios en sí misma y las demás variables. La gráfica PR representa la participación de cada uno de los choques sobre las demás variables como, por ejemplo, cambios en la prima de riesgo (PR).

Fuente: estimaciones del autor.

De acuerdo con lo anterior, es oportuno señalar cuatro cosas. Primera, los movimientos en la prima de riesgo en el primer periodo son 100 % generados por su componente autorregresivo. A medida que van pasando los periodos, los choques en las demás variables adquieren más importancia en la explicación de la variación (alrededor de un 3 % por periodo). Segunda, los movimientos en el índice de capitalización bursátil en el primer periodo son un 87 % generados por su componente autorregresivo y un 13 % corresponde a cambios en la prima de riesgo. A medida que van pasando los periodos, los choques en las demás variables adquieren más importancia en la explicación de la variación del índice, especialmente la prima de riesgo. Tercera, los movimientos en la inversión extranjera directa en el primer periodo son un 95 % generados por su componente autorregresivo y un 5 % corresponde a cambios en la prima de riesgo y el índice del COLCAP. Por último, los movimientos en el tipo de cambio nominal en el primer periodo son

un 66 % generados por su componente autorregresivo, un 24 % debido a cambios en la prima de riesgo y un 10 % a causa de cambios en la inversión extranjera directa y la prima de riesgo. A medida que van pasando los periodos, los choques en las demás variables no adquieren más importancia en la explicación de la variación del índice (ver anexo 3: coeficientes de descomposición de la varianza).

Conclusiones

Este documento estudió la relación entre la prima de riesgo (medida a través de la influencia del *bond spread* sobre los rendimientos de los títulos de Tesorería colombianos con respecto a los bonos del Tesoro de los Estados Unidos), los flujos de capitales (con variables tales como: la inversión extranjera directa y el índice de capitalización bursátil COLCAP) y el tipo de cambio nominal con datos trimestrales desde 2008 hasta el tercer trimestre del 2022.

Los resultados indican que efectivamente existe una relación negativa entre los movimientos de capital, específicamente en el mercado bursátil, y los aumentos en la prima de riesgo. Además, se encontró que el tipo de cambio responde al alza cuando existen variaciones positivas en la prima de riesgo. De acuerdo con lo anterior, si bien no se puede concluir que la inversión extranjera directa (IED) responde de manera directa o inversa a aumentos en la prima de riesgo, sabemos teóricamente que esta relación es inversa y por ahora se sostendrá esta hipótesis.

A propósito de lo mencionado anteriormente, es importante señalar que en el modelo trabajado en este documento sería lógico pensar que la prima de riesgo, al tener su origen en el mercado especulativo de la renta variable, explicara de buena manera movimientos en el mercado de renta variable, ya que estos se rigen por expectativas meramente locales. Sin embargo, a diferencia de la inversión en cartera, la inversión directa tiene otros determinantes que incluyen no solamente expectativas locales, sino también internacionales sobre mercados en concreto, como por ejemplo el mercado del petróleo. En conclusión, las inversiones productivas en Colombia están ligadas a las dinámicas del mercado de materia primas, cuyas formaciones de precios son meramente internacionales y, por ende, la decisión de inversión es determinada por expectativas internacionales relacionadas con el mercado en sí y no con respecto a dinámicas locales (estas últimas sí influyen, pero no tanto como las dinámicas internacionales).

El estudio podría ser complementado de diferentes maneras: a) profundizar en los explicativos que determinan los flujos de capitales hacia Colombia, principalmente los de inversión directa; b) introducir nuevas variables tales como balanzas de pago, impuestos, inversión

directa de Colombia en el extranjero, los flujos de inversión extranjera de cartera en el mercado local, saldos de inversión de portafolio en el exterior, etc.; c) utilizar un modelo VAR más avanzado que sea capaz de identificar en mayor medida las relaciones propuestas como objeto de estudio en este artículo, y d) diferenciar los impactos con respecto a las diferentes fases de la política monetaria nacional e internacional.

Referencias

- Banco de la República. (s.f.). Inversión directa.
<https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/inversion-directa>
- Bolsa de valores de Colombia. (s.f.). Msci Colcap.
<https://www.bvc.com.co/msci-colcap>
- Campos Jaque, Z. J., Tapia Gertosio, J., & Gudarís, P. N. (2021). Country Risk Premium: The Case of Chile... *Revista Finanzas y Política Económica*, 13(2), 317-344.
- Chen, J. (2020, 10 de octubre). *Yield Spread: Definition, How It Works, and Types of Spreads*. Investopedia.
<https://www.investopedia.com/terms/y/yieldspread.asp>
- Cutler, D., Poterba, J., & Summers, L. (1988). What moves stock prices? *National Bureau of Economic Research*, NBER working paper #2538.
- Dmodaran, A. (2020). Equity Risk Premiums (ERP): Determinants, Estimation, and Implications – The 2022 Edition. SSRN, 5-7.
- Durbin, E., & Ng, D. (2005). The Sovereign Ceiling and Emerging Market Corporate Bond Spreads. *Journal of International Money and Finance*, 24(4), 631-649.
- Guo, X., Lin, H., & Wu, C. (2017). Investor Sentiment and the Cross-section of Corporate Bond Returns. *Behavioral & Experimental Finance eJournal*.
- Khan, M. M., & Akbar, M. I. (2013). The Impact of Political Risk on Foreign Direct Investment. *International Journal of Economics and Finance*, 5(8), 147-156.
- Llada, M. (2021). Relationship between country risk volatility and indices based on unstructures information. *Estudios de economía*, 48(2), 175-218.
- Márquez Pozos, J. M., Islas Camargo, A., & Venegas-Martínez, F. (2003). Corrientes internacionales de capital e inversión extranjera de cartera. El caso de México, 1989-1999. *El trimestre económico*, 280, 791-833.
- Nayak, S. (2010). Investor Sentiment and Corporate Bond Yield Spreads. *Review of Behavioral Finance*, 2(2), 59-80.

Anexo 1. Pruebas de Estacionariedad

	Test Statistic	Interpolated Dickey-Fuller		
		1% Critical Value	5% Critical Value	10% Critical Value
Z(t)	-9.298	-2.618	-1.950	-1.610

Anexo 2. Coeficientes de impulso respuesta

Impulse response coefficients \$Colcap		Impulse response coefficients \$Prima.de.Riesgo	
	IED		IED
[1,]	0.067288481	[1,]	0.036966176
[2,]	0.050525092	[2,]	0.005710913
[3,]	0.061763300	[3,]	-0.021218021
[4,]	0.052559518	[4,]	-0.039371717
[5,]	0.047299205	[5,]	-0.043305178
[6,]	0.037025111	[6,]	-0.041011286
[7,]	0.029075379	[7,]	-0.034731728
[8,]	0.021342744	[8,]	-0.027824200
[9,]	0.015541325	[9,]	-0.021196369
[10,]	0.010872976	[10,]	-0.015643600
[11,]	0.007517709	[11,]	-0.011196495

Impulse response coefficients \$Prima.de.Riesgo		Impulse response coefficients \$Prima.de.Riesgo	
	TRM		Colcap
[1,]	59.657749	[1,]	-0.021994820
[2,]	41.431041	[2,]	-0.050663879
[3,]	-1.563920	[3,]	-0.058062199
[4,]	-3.299988	[4,]	-0.051185647
[5,]	-11.483862	[5,]	-0.042245199
[6,]	-9.374455	[6,]	-0.032344160
[7,]	-9.291043	[7,]	-0.024069814
[8,]	-6.999611	[8,]	-0.017235361
[9,]	-5.627273	[9,]	-0.012095978
[10,]	-4.036260	[10,]	-0.008267987
[11,]	-2.958915	[11,]	-0.005550913

Anexo 3. Coeficientes de descomposición de la varianza

\$Prima.de.Riesgo				
	Prima.de.Riesgo	Colcap	IED	TRM
[1,]	1.0000000	0.000000000	0.000000000	0.000000000
[2,]	0.9265463	0.005819062	0.003703085	0.06393151
[3,]	0.8986401	0.027549592	0.004663377	0.06914695
[4,]	0.8925545	0.034126628	0.005072782	0.06824604
[5,]	0.8790781	0.045090590	0.005042471	0.07078885

\$Colcap				
	Prima.de.Riesgo	Colcap	IED	TRM
[1,]	0.1277323	0.8722677	0.000000000	0.000000000
[2,]	0.2463541	0.6615081	0.000520166	0.09161763
[3,]	0.3332739	0.5713743	0.007949571	0.08740225
[4,]	0.3660736	0.5271162	0.011910891	0.09489928
[5,]	0.3866266	0.5019523	0.015887139	0.09553397

\$IED		Prima.de.Riesgo	Colcap	IED	TRM
[1,]		0.010495690	0.03477630	0.9547280	0.000000000
[2,]		0.008990269	0.04549728	0.9443630	0.001149427
[3,]		0.011228442	0.06615223	0.9197439	0.002875402
[4,]		0.020022899	0.08044462	0.8951690	0.004363522
[5,]		0.030246654	0.09114471	0.8715908	0.007017875

\$TRM		Prima.de.Riesgo	Colcap	IED	TRM
[1,]		0.09148017	0.2415643	0.00437178	0.6625837
[2,]		0.11170921	0.2395067	0.04101922	0.6077649
[3,]		0.10896897	0.2353583	0.04008663	0.6155861
[4,]		0.10692985	0.2410849	0.04095836	0.6110269
[5,]		0.10917044	0.2409577	0.04097082	0.6089011

Estado del arte: la pobreza, el déficit cuantitativo y la tenencia de vivienda en Bogotá

State of the art: poverty, quantitative deficit and housing ownership in Bogotá

Resumen

La vivienda es más que un espacio de refugio, permite cubrir necesidades de trabajo, educación, relaciones y generación de ingresos. En Colombia desde la primera mitad del siglo XX se han desarrollado e implementado diversas políticas para facilitar el acceso al mercado de vivienda, especialmente en zonas urbanas, donde el crecimiento demográfico y urbano ha generado consigo una escasez de vivienda que ha afectado principalmente a hogares de bajos ingresos.

El artículo presenta un estado del arte sobre lo que ha representado la provisión de vivienda en Bogotá para reducir su déficit cuantitativo, las formas de tenencia que se relacionan con este objetivo y lo que implica para un hogar el acceso a este bien que satisface múltiples necesidades.

Palabras clave: déficit cuantitativo de vivienda, pobreza, tenencia de vivienda.

Abstract

Housing is more than a space of refuge, it allows us to meet the needs of work, education, relationships and income generation. In Colombia, since the first half of the 20th century, various policies have been developed and implemented to facilitate access to the housing market, especially in urban areas, where demographic and urban growth has generated a housing shortage, mainly affecting low-income households.

The article presents a state of the art on what the provision of housing in Bogotá has represented to reduce

Autor

Marco Antonio Galán Rodríguez

Docente catedrático de la Universidad Central. Estudiante de la maestría de Planificación y Gestión del Territorio de la Universidad de La Salle. Especialista en Métodos de Análisis Demográfico de la Universidad Externado de Colombia. Economista de la Universidad Central. mgalanr@ucentral.edu.co

Cómo citar este artículo:

Galán, M. (2024). Estado del arte: la pobreza, el déficit cuantitativo y la tenencia de vivienda. *Visiones*, 7, 53-60.

the quantitative housing deficit, the forms of tenure that are related to this objective and what access to this good implies for a household.

Keywords: housing ownership, poverty, quantitative housing deficit.

Introducción

Al pensar en la vivienda, se deben considerar aspectos diferentes al hecho de que sea el sitio en donde nos resguardamos de las inclemencias del exterior. Aunque efectivamente lo hace, también permite cubrir y satisfacer otro tipo de necesidades: preparar los alimentos, estudiar, tener tiempo de ocio y entretenimiento, generar ingresos por medio de la posibilidad de trabajar allí, iniciar un negocio, obtener réditos a través del alquiler y también la formación de una familia y la construcción de relaciones sociales.

De tal forma, se puede pensar en la vivienda como un bien complejo que satisface más de una necesidad y, como plantean Giraldo et ál. (2009), que brinda unos beneficios asociados al entorno y al derecho de habitar en zonas específicas de una ciudad. Además, es importante señalar que la vivienda es tan costosa que se requiere de crédito para su adquisición.

Alrededor de este bien se desarrolla una serie de problemáticas relacionadas con la calidad de vida y las condiciones en las que se disfruta de ella, como: a) la gestión del territorio debido a que el crecimiento de la ciudad requiere expandir su frontera hacia suelos que desarrollaban otras actividades o que pueden ser zonas de riesgo; b) el crecimiento económico al ser una actividad que genera encadenamientos hacia adelante y hacia atrás (Meisel, 2008); c) la pobreza relacionada con el déficit habitacional, y d) el acceso al mercado formal o informal de vivienda (Torres, 2012).

El presente documento se divide en tres partes: la primera expone brevemente los mecanismos de provisión de la vivienda; la segunda, la relación entre la tenencia, el déficit cuantitativo y la pobreza; y la tercera plantea las conclusiones de la revisión bibliográfica y la discusión alrededor del tema.

Provisión de vivienda en el país

La provisión de vivienda para los hogares es un elemento clave para la superación de la pobreza. En Colombia, desde la década de 1930 comienza la historia de la política de vivienda mediante la promoción de la compra y construcción de vivienda por medio de los créditos hipotecarios, en el caso del Banco Central Hipotecario (BCH), y los

subsidios, en el caso del Instituto de Crédito Territorial (ICT). A pesar de que han cambiado sus formas, como subsidios a la tasa de interés o al precio de la vivienda y sistema de amortización con una tasa de referencia, como lo fue la unidad de poder adquisitivo constante (UPAC) o lo es la unidad de valor real (UVR), ambos elementos se encuentran vigentes en los diferentes programas que ha desarrollado el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Villaveces, 2007).

Sin embargo, en la década de 1970, más exactamente con el plan de “Las Cuatro Estrategias”, la construcción de vivienda se convirtió en un sector líder del crecimiento económico, debido a la implementación de políticas anticíclicas que permitían obtener tasas reales positivas de ahorro, reactivar el sector, generar empleo para mano de obra no calificada y consumir otros bienes (Echeverri et ál., 1999). Este plan es legado de Lauchlin Currie, quien consideraba que la vivienda requería de financiación debido a que es un bien costoso y que aumenta su demanda a medida que aumentan los ingresos de los hogares (Montenegro, 2012). Del mismo modo, el sistema de la UPAC pretendía mantener el valor real de los ahorros y permitir pagar cuotas menores a los alquileres. Con respecto a lo anterior y siguiendo a Montenegro (2012), es posible afirmar que esto le permitía a un mayor número de hogares adquirir vivienda.

Echeverri et ál. (1999) presentan con detalle la evolución y crisis del sistema de la UPAC en la década de 1990, generadas por problemas en el cálculo de la unidad de medida y por la flexibilización de las normas del sector financiero, debido a las políticas de apertura y liberalización económica que llevaron a una crisis financiera al final de la década. Esta crisis dio como uno de sus resultados la Ley 546 de 1999, que renombró los créditos hipotecarios en UVR y generó, como menciona López (2016), resultados positivos y negativos, como la prohibición de capitalización de intereses y el aumento de tutelas (por los cambios en condiciones de los créditos), respectivamente. Además, la Ley permitió mayor ahorro para hogares de ingresos altos y seguridad al vendedor por medio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN) para los créditos otorgados a hogares de ingresos medios y los subsidios familiares a hogares de ingresos bajos (Villaveces, 2007).

Tenencia, déficit cuantitativo y pobreza

De acuerdo con lo anterior, se puede entender que, independientemente de la manera de proveer vivienda (por parte del Estado o parte del mercado), el crecimiento del sector ha estado impulsado por la demanda urbana, lo que tiene sentido con los procesos de migración rural-urbano y el consecuente crecimiento de las ciudades en el país. Este

fenómeno no era desconocido para Currie y, por el contrario, debía ser aprovechado por el sector; de manera que la mano de obra no calificada tanto urbana como migrante se proveyera de vivienda, sin importar su forma de tenencia (Montenegro, 2012).

En las grandes ciudades del país se ha observado un auge en el crecimiento poblacional (Galvis, 2012 & Dávila et ál., 2006); en Bogotá, especialmente, el crecimiento urbano presentó un cambio en la década de 1970. Según Dávila et ál. (2006), el número de asentamientos ha disminuido, pero hacia los municipios de Soacha y Mosquera se ha incrementado; de manera que la demanda de vivienda ha sobrepasado la oferta existente.

Este último hecho es conocido como déficit cuantitativo de vivienda y constituye una de las problemáticas alrededor de la vivienda; junto al déficit cualitativo, son componentes del déficit habitacional. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en su actualización metodológica, el déficit cuantitativo hace referencia a los hogares que requieren de una vivienda porque las condiciones estructurales y de espacio no pueden ser mejoradas y, por lo tanto, es necesario aumentar la oferta de vivienda y establecer una relación de paridad entre hogares y viviendas (DANE, 2020).

Este indicador es fundamental porque, según Camargo y Hurtado (2013), revela la relación estrecha y compleja que existe entre el número de viviendas que hace falta construir y la pobreza. El trabajo de las autoras se centra únicamente en la ciudad de Bogotá y, entre sus análisis, destaca la alta relación entre el déficit y la pobreza en las zonas periféricas y la baja correlación en las zonas centrales o de mayores ingresos. Además, las autoras brindan definiciones de pobreza que difieren de aquellas relacionadas con la pobreza monetaria y se alejan de la comprensión de la vivienda como un activo financiero (Moser, 2005, citado en Camargo y Hurtado, 2013) o un bien de mérito “porque es a su vez un derecho y una mercancía” (Amartya Sen, 2003, citado en Giraldo et ál., 2009, p. 254) que puede generar “lugares de pobres”, es decir, entornos que reproducen patrones de pobreza (Chambers, 2006, citado en Camargo y Hurtado, 2013). Por su parte, Barbosa (2017) encuentra que el componente de vivienda para Bogotá es el que tuvo menor incidencia en la reducción de la pobreza de la ciudad entre 2010 y 2014.

Es importante señalar que la reducción del déficit cuantitativo busca que un hogar tenga una vivienda. Las formas de tenencia son principalmente la propiedad (totalmente o en proceso de pago) y el alquiler, y las decisiones entre una y otra tienen diferentes determinantes. Para Valoyes (2017), el déficit tiene una correlación directa con el estrato socioeconómico (variable proxy del ingreso de los hogares) y concluye que para Bogotá los hogares en déficit cuentan con menores ingresos y,

por ello, la tenencia de vivienda en alquiler se convierte en la mejor manera de satisfacer esa necesidad.

Otros autores han centrado su análisis sobre la decisión de tenencia de vivienda en aspectos como la tipología de la vivienda y la distribución del ingreso. Tal es el caso de Serrano (2018), quien argumenta que los hogares pobres están fuera del objeto de mercado de entidades privadas (constructoras y entidades financieras); por su parte, Nieva (2009) plantea como determinantes la educación, la edad, el número de hijos menores de 12 años, la experiencia laboral y el tipo de trabajo del jefe del hogar, y concluye “que el jefe de hogar tenga un trabajo por cuenta propia reduce la probabilidad de tener vivienda propia en un 13,52 %” (p. 36) porque eso representa un alto riesgo para las entidades financieras para otorgar créditos. Para Caicedo y Rubio (2015), la demanda de vivienda de interés social (VIS) está dada por la capacidad de ahorro, las tasas de interés, los subsidios y la oferta de vivienda nueva, pues para ellos la demanda se incrementa a medida que aumentan los ingresos y la capacidad de ahorro.

De acuerdo con los planteamientos de Serrano (2018) y Neira (2009) se explica que el mercado de vivienda no es único, por lo que la exclusión de acceso al mercado y los determinantes de tenencia de vivienda conlleva a generar un submercado: el alquiler. En la dinámica de este mercado, un hogar puede comprar una vivienda, pero en lugar de ocuparla la cede otro hogar que debe dar una remuneración a cambio (canon de arrendamiento). Torres (2012) afirma que, a nivel nacional, según la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del 2008, los hogares de estratos 2 y 3 en su mayoría viven en alquiler y son los hogares que devengan menos de cuatro salarios mínimos y, además, sostiene que el déficit cuantitativo se presenta principalmente en vivienda en alquiler por el hecho de albergar a más de dos hogares (14,1 %) en comparación con los hogares que cuentan con vivienda propia (1,3 %).

Cortés (2019) afirma que los esfuerzos del Gobierno para impulsar la demanda y la compra de vivienda se han centrado en los hogares que ganan menos de cuatro salarios mínimos a través de las viviendas de interés social (VIS) y las viviendas de interés prioritario (VIP). Sin embargo, esa oferta de vivienda se ha desarrollado en los municipios periféricos de Bogotá y de manera desordenada, principalmente en los municipios de Funza, Mosquera y Soacha. Martínez (2015) explica que la nueva oferta de vivienda se ha desarrollado en suelos que previamente desarrollaban actividades rurales y ha sido adquirida por la población migrante de Bogotá más que por los mismos habitantes de los municipios.

Conclusiones

La construcción de vivienda es un elemento clave en los planes de desarrollo debido a las actividades que están relacionadas con ella. Además, la vivienda es un elemento social que satisface necesidades más allá del simple refugio.

Existe una correlación respecto a su tenencia y las condiciones de vida. Esto configura un reto en materia de provisión para los hogares que no pueden acceder a ella directamente. También es importante mencionar que la tenencia de vivienda no asegura superar la pobreza, sino que, por el contrario, puede generar nuevos tipos de pobreza como la pobreza inducida por la vivienda (Camargo y Hurtado, 2013).

Por otro lado, es claro que la mayor oferta en los municipios cercanos a Bogotá ha obedecido a la expansión urbana y el bajo de costo de construcción en ellos. Sin embargo, los criterios de evaluación de esta política de vivienda no han profundizado en aspectos fundamentales como origen de los propietarios o el número de propiedades que poseen.

Finalmente, entender la importancia de la vivienda para un hogar y la sociedad, sin dejar de lado la importancia económica que ha tenido, permitirá generar otro tipo de políticas que complementen el objetivo de la reducción del déficit.

Referencias

- Barbosa, N. (2017) Efectos de la tenencia de vivienda en la reducción de la pobreza multidimensional en Bogotá-Colombia en el periodo 2010-2015: lineamientos de mejoramiento de política pública desde las experiencias de París-Francia y Santiago-Chile [Tesis de Maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/4283/Barbosanicolas2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Caicedo, I., & Rubio, E. (2015). Determinantes de la demanda de vivienda de interés social VIS en la ciudad de Bogotá para el periodo 2002-2012 [Tesis de pregrado, Universidad de La Salle]. Ciencia Unisalle. <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/13>
- Camargo, A. & Hurtado, A. (2013). Vivienda y pobreza: una relación compleja. Marco conceptual y caracterización de Bogotá. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 4(8). <https://doi.org/10.11144/javeriana.cvu4-8.vprc>

- Cortés, A. F. (2019). Análisis y caracterización de la oferta de vivienda en Bogotá D.C. y sus provincias aledañas para el periodo 2008 - 2018 [Tesis de especialización, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://bit.ly/48TGCPI>
- Dávila, J., Gilbert, A., Rueda, N., Vargas, H., Quiñones, P., Carrizosa, M., Hemelryck, N., Brand, P., Ortiz, C., Coupé, F., Zea, A., Bustamante, J., Torres, E., Parra, Y., González, A., Henao, C., Romero, M., Arias, G. & Correa, I. (2006). *Suelo urbano y vivienda para la población de ingresos bajos: estudios de caso: Bogotá-Soacha-Mosquera; Medellín y Área Metropolitana*. Development Planning Unit (DPU). <https://bit.ly/47Trqjh>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Nota metodológica déficit habitacional*. <https://bit.ly/4oDc7Sk>
- Echeverri, J., García, O. & Urdinola, B. (1999). UPAC: evolución y crisis de un modelo de desarrollo. *Archivos de macroeconomía*, 128. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20economicos/128.pdf>
- Galvis, L. A. (2012). El déficit de vivienda urbano: consideraciones metodológicas y un estudio de caso. *Cuadernos de Economía*, 31(56), pp. 111–148. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/32884>
- Giraldo, F.; García, J.; Ferrari, C. & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano: políticas para un mundo de ciudades*. UN-Hábitat.
- López, M. (2016). Aspectos positivos y negativos de la redenominación en los créditos hipotecarios, del Fondo Nacional del Ahorro [Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://hdl.handle.net/11634/2139>
- Meisel, A. (2008). Albert O. Hirschman y los desequilibrios económicos regionales: de la economía a la política, pasando por la antropología y la historia. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, 106. <https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-106.pdf>
- Montenegro, A. (2012). Lauchlin Currie: desarrollo y crecimiento económico. *Revista de Economía Institucional* 14(27), pp. 81-97. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3279>
- Serrano, N. (2018). Determinantes socioeconómicos de tenencia de vivienda para Colombia, 2018 [Tesis de maestría, Universidad Santo Tomás]. Repositorio Institucional USTA. <https://dx.doi.org/10.15332/tg.mae.2021.0788>

Torres, J. (2012) *Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia. Nota técnica IDB-TN-372*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Valoyes, N. (2017). La tenencia de vivienda y su relación con el estrato socioeconómico de los hogares entre 2007 y 2017 en Bogotá [Tesis de especialización, Universidad Los Libertadores]. Academicus Repositorio. <https://repository.libertadores.edu.co/handle/11371/1309>

Villaveces, M. (2007). *Política de Vivienda: alcances y perspectivas*. Universidad, Ciencia y Desarrollo. <https://bit.ly/4340FXG>

Una aproximación conceptual al “hecho económico”

A conceptual approximation to the economic fact

Resumen

En la actualidad, el concepto de “hecho económico” es considerado uno de los más importantes para el procesamiento de la información económica y contable de una entidad; sin embargo, su tratamiento en la academia contable no ha gozado de una profundización conceptual, sino que ha prevalecido en lo instrumental, y se encuentran similitudes al analizar las respuestas a las preguntas: ¿qué es el “hecho económico”?, ¿qué se enseñó de este “hecho económico” en la formación contable? y ¿por qué se sigue manteniendo un concepto como algo pasajero después de siglos enteros con la misma definición? En este artículo se busca comprender, analizar y proponer un concepto de “hecho económico”, a través de una revisión de literatura y con el uso de diferentes herramientas a través de internet. Se concluye que es un concepto que ha evolucionado a través del tiempo y que, aunque hay escasos registros, al aplicarlo en el contexto actual y compararlo con épocas anteriores se puede evidenciar su desarrollo; asimismo, es vital enfatizar sobre este concepto en el campo contable, pues al estar en pleno auge de la revolución tecnológica, es pertinente saber acerca del “hecho económico”, sus características y tipos.

Palabras clave: concepto, consenso, enseñanza, economía, hecho económico.

Abstract

Nowadays, the concept of “economic fact” is considered one of the most important for the processing of economic and accounting information of an entity; however, its treatment in the accounting academy has not enjoyed a conceptual deepening but has prevailed in the instrumental,

Autores

Juan Camilo Orjuela Luna

Estudiante de Contaduría Pública
Universidad Central
jorjuelal1@ucentral.edu.co

Yeimy Alejandra Robayo Rodríguez

Estudiante de Contaduría Pública
Universidad Central
yrobayor@ucentral.edu.co

Leider Santiago Díaz Hernández

Estudiante de Contaduría Pública
Universidad Central
ldiazh3@ucentral.edu.co

Estefanía Castro Gacha

Estudiante de Contaduría Pública
Universidad Central
ecastrog@ucentral.edu.co

Cómo citar este artículo:

Orjuela Luna, J., Robayo Rodríguez, Y., Díaz Hernández, L., Castro Gacha, E. (2024). Una aproximación conceptual al “hecho económico”. *Visiones*, 7, 61-75.

and similarities are found when analyzing the answers to the questions: What is the “economic fact”, what was taught about this “economic fact” in the accounting training, and why is a concept still maintained as something transient after centuries with the same definition? In this article we seek to understand, analyze and propose a concept about the “economic fact”, through a literature review and with the use of different tools through the internet and we have come to the conclusion that it is a concept that has evolved over time, and that, although there are scarce records of this same, When applied in the current context and compared with previous times, this development can be evidenced due to the actions of the human being himself, so it is vital to emphasize this concept in the accounting field, since being at the height of the technological revolution, it is relevant to know about the “economic fact”, its characteristics and types.

keywords: concept, consensus, teaching, economy, economic fact.

Introducción

La sociedad contemporánea, sus instituciones e individuos se están direccionando hacia el desarrollo tecnológico de manera rápida y constante, a tal punto que este aparece como una sombrilla que cubre casi todas las dimensiones con sus productos, servicios y beneficios.

Aún con ciertos niveles de retraso y tratamiento de corte instrumental¹, la educación no podía ser ajena a ese fenómeno. En ese sentido, el mismo evento estudiantil que nos concita hace énfasis en el tema tecnológico. Esa es la moda y la exigencia, quizás.

Los autores, en tanto que personas nacidas y crecidas en el siglo XXI, reconocen la enorme valía de la tecnología. No obstante, algunas preguntas propias de anteriores épocas de la evolución contable contienen respuestas que han conducido a la formulación de las teorías que sostienen que los avances tecnológicos en todos los campos son oportunos, sobre todo en una de las columnas vertebrales de la formación de contadores públicos, lo que genera un nuevo objeto de estudio: la investigación de carácter etimológico y conceptual.

Se inicia con una pregunta fundamental que, aunque podría resultar una obviedad, no lo es tanto: ¿qué es el “hecho económico”? La idea es superar las definiciones funcionalistas y descriptivas que se caracterizan por ser de fácil “comprensión”, aunque de liviana exigencia intelectual. Para responder a la pregunta, se ha tomado la vía investigativa conceptual. De manera que se iniciará por auscultar cómo se define este concepto en varias fuentes de referencia en una medida compacta y general.

¹ Por “instrumental” se entiende un tratamiento simple, cuya profundización o claridad conceptual es escasa, o por tener una definición con escasa información sobre un concepto.

Discusión

¿Por qué es importante preguntar qué es el “hecho económico”?

Preguntar sobre el concepto de hecho económico es esencial para nuestra profesión, pues este da origen a la necesidad de llevar sus registros y procesarlos para dar cuenta de sus impactos globales en una entidad económica. Es decir, es fundamental tener claridad conceptual respecto del “hecho económico” para darle sentido a lo instrumental, cuyo papel es imprescindible en la formación de contadores públicos.

Para los estudiantes de Contaduría Pública, este concepto es tan importante como lo es para un estudiante de Medicina saber qué es el cuerpo humano pues allí se generan o sobrellevan las enfermedades objeto de su profesión. No obstante, una mirada un poco más profunda al concepto revela serios vacíos alrededor de su caracterización.

Además, es oportuno mencionar que este concepto le da vida a muchas operaciones que intervienen no sólo en lo económico, sino también en lo social, legal e incluso experimental; sin embargo, se asocian todos estos campos a un solo enfoque. Entonces, ¿por qué no ha obtenido más importancia durante el último siglo?

¿Qué dicen los estudiantes al respecto?

Al preguntarle a un grupo de estudiantes de Contaduría Pública de diferentes universidades sobre qué entienden acerca del “hecho económico”, en muchas ocasiones se han recibido definiciones simples o de baja objetividad como por ejemplo la siguiente: “me parece que es todo eso de compras, ventas y las operaciones que hacen las empresas”².

Varios estudiantes de Contaduría Pública de segundo semestre fueron un paso más allá y tuvieron incentivos para profundizar ante la pregunta qué es el “hecho económico”; han acudido a fuentes de Contabilidad y Economía (artículos investigativos y libros académicos), a profesores, a directivos, a compañeros de diferentes semestres del mismo programa, a estudiantes de diferentes universidades de la zona e incluso a profesionales, y no han encontrado un concepto con gran similitud entre las diferentes respuestas generadas.

Entre este grupo algunos estudiantes afirman que “es la acumulación o devengo de procedimientos que intervienen en el campo económico de una entidad o persona”; otros optan por concebirlo según las Normas

² Respuesta de un estudiante anónimo de primer semestre de Contaduría Pública de la Universidad Central.

Internacionales de Información Financiera (NIIF), pero no hay claridad sobre el concepto; otros dicen que “es toda compraventa o actividad que involucre un contexto, un valor monetario y un intercambio entre dos o más personas”, pero no consideran esta definición como la indicada para concebir el concepto de “hecho económico” en la economía.

Ahora, al profundizar un poco más y preguntar sobre la clasificación del “hecho económico”, se encuentran diversas respuestas que resultan contradictorias para los mismos encuestados; la gran mayoría de estudiantes respondieron “compras, ventas y servicios”; sin embargo, los profesionales respondieron de una manera más general, tales como: “comercio, industriales y servicios”³.

Los estudiantes, al ver esta situación, han concluido lo siguiente: “Aunque se tienen registros de avances ante la conceptualización, clasificación y análisis del impacto del hecho económico, no se ha logrado llegar al objetivo: un concepto claro y consensuado que evidencie su importancia e impacto en todos los ámbitos”

De manera que los estudiantes buscan abordar esta problemática y compartir la preocupación y la curiosidad sobre este tema, pues, como se mencionó, es de vital importancia para el ámbito económico y contable de la sociedad.

¿Qué dicen algunos recursos?

Frente a los resultados anteriores, se entiende que el concepto de hecho económico es poco referenciado por las personas encuestadas, con lo cual se da comienzo a indagar en la literatura; sin embargo, los hallazgos son escasos y las definiciones descriptivas o funcionalistas. En busca de una profundización del concepto en sí, una definición descriptiva se volverá redundante, pues se reitera lo que los demás expresan y así no habrá un avance; además, algunos recursos apenas lo mencionan, pero no lo definen, lo cual hace más evidente el tratamiento funcionalista del concepto. A continuación, se expondrán algunas de las referencias bibliográficas que aportan a su definición.

Como en la literatura contable no hay muchos contenidos sobre el concepto de hecho económico en sí, lo natural deberá ser que el concepto sea tratado en la literatura de economía. En este sentido, se darán a conocer algunos textos de estos campos en busca de un concepto o definición clara sobre el hecho económico⁴.

³ Respuesta generada por un profesor de la Universidad Javeriana en el Congreso de Estudiantes de Contaduría Pública: Tecnologías en la Formación del Contador Público, año 2023.

⁴ Hay muchos libros de principios de economía y de contabilidad, eso es claro. Lo que se busca es determinar algunas fuentes utilizadas por académicos de ambos campos y reiterar el uso del concepto en cuestión.

En el libro *Introducción a la economía: enfoque latinoamericano*, de José Paschoal Rossetti, se habla de la historia y evolución de la economía en países que hoy son considerados potencia, además de la coordinación e implementación de las actividades económicas y del crecimiento del comercio durante el siglo XX. No obstante, en este libro no se establece un concepto de “hecho económico” de forma clara.

El libro *Principios de economía*, de Gregory Mankiw, contiene una introducción en la que abarca una gran variedad de conceptos; entre estos, existe una breve definición del hecho económico. Mediante el análisis posterior a los conceptos que plantea el libro, busca comprender y determinar los tipos de hecho económico a partir de procesos fundamentales de la economía en general, tales como:

- La ley de oferta y demanda en el mercado
- Políticas económicas
- Preferencias y toma de decisiones
- Relevancia y materialidad en el ámbito económico-social.

A partir de estos procesos, concibe el concepto de hecho económico como algo intermedio, es decir, algo que emerge gracias a las acciones anteriores necesarias. En economía, es fundamental el modelo causa-efecto y, en este caso, los principios de la economía son los que le dan vida al hecho económico.

Finalmente, se consulta un libro *Contabilidad conceptual e instrumental*, de Walter Sánchez Chinchilla y Gherson Grajales Londoño, que, contrario a los textos anteriores, contiene de manera conceptual una gran cantidad de apreciaciones al respecto del hecho económico. En su contenido, se conceptualiza el hecho económico, justamente lo que se busca en esta investigación. El concepto de hecho económico podría entenderse como el objeto de medición-valoración de la contabilidad. (Sánchez Chinchilla & Grajales Londoño, 2007).

Con el fin de continuar con las pesquisas, se usará ahora el programa Google Ngram Viewer. La figura 1 indica las menciones del hecho económico en fuentes bibliográficas:

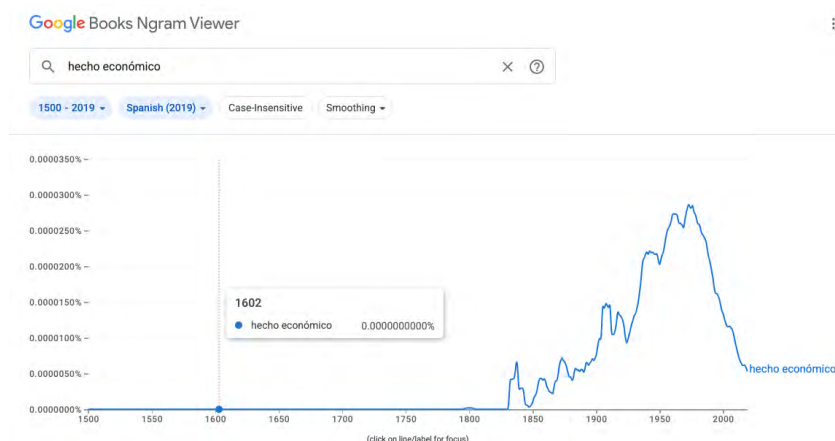


Figura 1. Evolución del concepto hecho económico en el corpus de Google.
Fuente: Google Ngram Viewer (2024).

Con esto, resulta llamativo que este concepto esté presente desde 1797; en adición a esto, el hecho económico tuvo su punto de referencia más alto en la segunda parte del siglo XX y, aun así, se sigue utilizando el primer concepto de hecho económico registrado en la literatura de países europeos.

Ahora, en la figura 2 se da la relación entre el hecho económico y la contabilidad en la literatura digitalizada por Google Ngram Viewer, la cual se presenta de la siguiente manera:

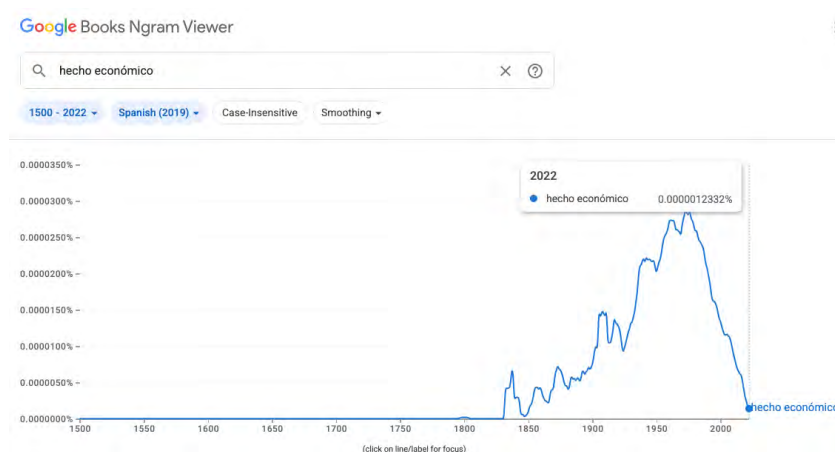


Figura 2 El concepto hecho económico en la contabilidad en el corpus de Google.
Fuente: Google Ngram Viewer (2024).

Para el año 1602 ya se había hablado sobre el hecho económico y de la contabilidad⁵, y a partir de ahí fue desarrollándose teniendo su

⁵ Luca Paccioli en 1494 presentó el método de contabilidad por partida doble y

mayor desempeño en el siglo XVII, siglo en el cual surgen diferentes movimientos que aportan al desarrollo de este campo y, por lo tanto, al hecho económico.

Ya se tiene una idea de la bibliografía sobre este concepto y cómo lo tratan en su contenido. Ahora, por qué no dar un paso adelante y usar las ventajas tecnológicas actuales. Se procede a consultar con Chat GPT 3.5, una inteligencia artificial, acerca del hecho económico. Se le pide a ésta lo siguiente: “Asuma el rol académico en ciencias contables, financieras y económicas y defina qué es el ‘hecho económico’, sus características y deme unos ejemplos”. A lo cual se obtiene la siguiente respuesta:

Definición de Hecho económico: Un “hecho económico” es un suceso, acción o transacción que involucra una transferencia de recursos económicos o tiene un efecto mensurable en la situación financiera de una entidad o en la economía en su conjunto. Estos hechos económicos pueden ser observables, medibles y se registran para fines de análisis financiero, toma de decisiones y seguimiento de la actividad económica.

Características de los hechos económicos:

Impacto en los recursos: los hechos económicos implican la afectación de recursos económicos, como dinero, bienes, servicios o activos financieros.

Mensurabilidad: deben ser cuantificables y mensurables en términos monetarios o unidades de medida específicas.

Registro contable: los hechos económicos se registran en la contabilidad mediante documentos, registros y asientos contables para reflejar su impacto en los estados financieros.

Relevancia: los hechos económicos son relevantes para la toma de decisiones financieras y económicas. Ya que influyen en la posición financiera y el rendimiento de la utilidad.

Temporalidad: los hechos económicos ocurren en un momento específico en el tiempo y se registran en el periodo contable correspondiente.

Ejemplos de hechos económicos:

Compra de inventario: cuando una empresa compra productos o materias primas para su posterior venta, se produce un hecho económico. Afecta los activos, pasivos y rendimientos de una empresa.

René Delaporte, en 1627, la primera teoría contable; esto es un indicador de la importancia de este concepto en la historia y literatura contable, lo que implica que todos los académicos deben tener presente este concepto, o al menos, se considera lo ideal en esta investigación.

Pago de salarios: el pago de salarios a los empleados representa un hecho económico para una empresa. Se registra como un gasto y afecta la liquidez de la entidad.

Venta de bienes o servicios: cuando una empresa vende productos o servicios a sus clientes, se produce un hecho económico que genera ingresos y afecta sus activos.

Pago de impuestos: el pago de impuestos, como el impuesto sobre la renta o el impuesto al valor agregado (IVA), es un hecho económico que afecta los flujos de efectivo y la carga fiscal de una empresa.

Inversiones en activos fijos: cuando una empresa adquiere activos fijos, como maquinaria o equipos, se produce un hecho económico que afecta su inversión y su capacidad de producción. (OpenAI, 2024).

La definición que genera la inteligencia artificial da un resultado que incide en lo empírico, y sus características son ciertas, pero generadas con poco fundamento, pues este concepto también debe tener una clasificación, algo que no se tiene en cuenta en esta respuesta generada. Con los ejemplos que se dan se identifica esta falencia, y sus ejemplos demuestran una respuesta funcionalista y con poca recursividad en el aspecto de reconocer específicamente el tipo de hecho económico.

En resumen, la inteligencia artificial concibe el hecho económico como un concepto sólido e importante para las entidades; sin embargo, se generan problemas al momento de solicitar su profundización frente a su definición y clasificación, lo que representa nuevamente el empirismo de la respuesta generada.

Además de los recursos consultados, existen ciertas especulaciones y respuestas igualmente empíricas sobre el hecho económico y su impacto; sin embargo, son contradictorias o reiteran lo descrito en las pesquisas anteriores. En adición a esto, se puede apreciar que algunos textos aluden a este como un concepto carente de una definición general o como un término con mucha carga en la historia de las entidades y su economía, pero, nuevamente, se pueden percibir varias falencias en la manera como lo investigan y conceptualizan.

¿Qué dicen los estándares IFRS?

Para complementar la discusión, se hace una revisión a los planteamientos de los estándares internacionales utilizados en la formación de contadores públicos. Sin embargo, estos documentos normativos son reiterativos en el desarrollo de conceptos, aunque ese no es totalmente su objetivo.

En el marco normativo para empresas que no cotizan en el mercado de valores y que no captan ni administran ahorro del público, expedido

por la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Hacienda de Colombia, se desarrolla la información financiera según los estándares de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). Este dicta: “La información financiera de las empresas debe ser útil y para que sea útil, debe ser relevante y representar fielmente los hechos económicos” (Resolución 414 de 2014, sección 5). Los estándares recalcan la importancia de los estados financieros que se generan a partir de los hechos económicos, con lo cual estos últimos deben ser claros para poder identificarlos y realizarles el debido proceso con el fin de consolidar una mejor calidad de la información presentada en los mismos estados, propósito por el cual se emiten las normas e instructivos, además de la revisión posterior de la información.

La resolución mencionada también indica algo importante para reconocer el impacto del hecho económico en una entidad:

Para reconocer un hecho económico, es necesario asignar una cantidad monetaria fiable. El no reconocimiento de un elemento en el estado de situación financiera o en el estado de resultado integral no se subsanará revelando las políticas contables seguidas ni a través de notas u otro material explicativo. (Resolución 414 de 2014, sección 6.2).

Con esto se puede determinar que los hechos económicos se presentan en la realidad mediante un valor, esto se consigue con la medición de los hechos económicos; por eso mismo es tan importante reconocerlos en los estados financieros, pues la información adicional que se presenta en los estados financieros no es capaz de reflejar el valor monetario de las operaciones realizadas a comparación del hecho económico, que sí es inherente al valor de las actividades realizadas por la entidad.

Por otro lado, el Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP), en el Concepto 054 de 2002 con tema de consulta “causación”, desarrolla aspectos que contienen información sobre el concepto de hecho económico:

El concepto de realización expresado en el artículo 12 del mismo decreto [2649 de 1993] como norma básica expresa que un hecho económico se ha realizado cuando pueda comprobarse que el ente económico tiene o tendrá un beneficio o un sacrificio económico. (Consejo Técnico de la Contaduría Pública, 2002, p.2)

En este sentido, el CTCP expone una condición por la que se generan los hechos económicos, tomando el término como una consecuencia de una actividad. De nuevo, una definición funcionalista. Y más adelante continúa de la siguiente manera:

Artículo 47 (Ibídem), expresa que el hecho económico debe ser identificado, registrado e incorporado a la contabilidad teniendo en cuenta su correspondencia con un elemento de los estados financieros; en este caso con Ingresos, que pueda ser medido (...). (Consejo Técnico de la Contaduría Pública, 2002, p.2)

Con lo cual el CTCP reitera el procesamiento de la información financiera, con la diferencia de que este Consejo clasifica el hecho económico, en este caso, como un ingreso; sin embargo, debe tenerse en cuenta el tipo de ingreso y el costo que se asume por haberlo obtenido. Esto último implica más de un hecho económico, dando así una mayor complejidad al proceso y que se realiza de forma automática, pues la normativa no estipula en su procedimiento la clasificación de los hechos económicos, con lo cual se generaliza el hecho y así no se muestra tan claramente la información a presentar.

Y, por último, el Consejo también señala que “los hechos económicos deben ser reconocidos en el periodo en el cual se realicen y no solamente cuando sea recibido o pagado el efectivo o su equivalente”. (Consejo Técnico de la Contaduría Pública, 2002, p.2). Con lo anterior se puede decir que la inmediatez hace parte del procesamiento de la información financiera, al ser lo ideal para así dar una mayor claridad del “hecho económico” en sí, dando como resultado el intercambio de objetos de igual valor monetario.

Al interpretarlo en un ejemplo se pueden percibir las condiciones mencionadas anteriormente. Supongamos que se compra un bien inmueble en cierto lugar de la ciudad; tiene cierto valor monetario debido a su ubicación, infraestructura, valor de mercado, entre otros factores que inciden en el precio de venta. El agente inmobiliario encargado de vender este inmueble consigue un comprador, el cual es una persona jurídica y está dispuesto a pagarlo de contado. Esta venta tiene su hecho económico en el momento en el que el comprador obtiene los derechos de propiedad del inmueble al momento de decidir que se enajena el inmueble, con lo que el agente da por cerrada la operación (inmediatez en el hecho económico). Una vez cerrada la compra, existen diferentes hechos económicos: por el lado del comprador, tiene la compra del inmueble a costa de una cantidad de efectivo y los impuestos que trae consigo; por el lado del vendedor, existe el ingreso proveniente de la venta del inmueble y el costo de la venta (comisión del agente, etc.), además de la cantidad designada para lo tributario. Cada parte debe reconocer estas operaciones teniendo en cuenta cada uno de los valores por los que debe medirlo, esto según el precio de venta expresado; luego de ello, se realiza el procesamiento de la información financiera

mediante los estados de cada entidad y así los hechos económicos que se presentaron por esta operación se verán expresados según la norma.⁶

De acuerdo con lo anterior se puede decir que las NIIF reflejan la importancia de reconocer y registrar los hechos económicos en cada entidad que conforma el conjunto de empresas reconocibles de los diferentes países que se rigen a su normativa, y que el CTCP, por ejemplo, suscribe el concepto hecho económico desde su aspecto funcionalista y unas cuantas condiciones. Pero ¿la clasificación de estos dónde aparece?

¿Cuál ha sido el origen, evolución y tratamiento del concepto?

El hecho económico aparece en el universo de la economía y del comercio a finales del siglo XVIII, durante la Revolución Francesa, y a comienzos del siglo XIX. Según Narváz (1976), a partir del movimiento revolucionario, con Napoleón Bonaparte en la cabeza, se abolió el clasismo y se creó el principio de igualdad y la libertad de industria y comercio. Esta revolución trajo consigo la aplicabilidad de muchos conceptos en los procedimientos socioeconómicos y culturales de gran parte del mundo. Entre estos cambios drásticos en la economía mundial, surgió el concepto de hecho económico, que trajo consigo la evolución, el reconocimiento y el registro del comercio en todo el mundo. Todos estaban de acuerdo con lo que significaba para el campo comercial y, por lo tanto, lo transmitieron a las zonas más remotas del planeta y crearon una percepción global del concepto (Narváz, 1976).

Este concepto conforma gran parte de la base de cualquier actividad que involucra un acto de comercio y es acordado de forma inconsciente tanto por el oferente como por el que busca una satisfacción, es decir, el demandante. El concepto funciona como la primera sección del ciclo contable en cualquier sistema de contabilidad; por eso mismo debería ser más precisa su definición y clasificación, pues el hecho económico es la percepción valorativa a partir de la actividad humana. Desde el mundo de la contaduría y su relación con la economía, es vital saber qué es un hecho económico porque de ahí parte el posterior registro contable y, del mismo modo, se garantiza la transparencia y respaldo a cualquier entidad económica.

En el estudio de los grandes desarrollos en el campo de la contabilidad es importante llamar la atención sobre un aspecto fundamental: todo está basado en el hecho económico. Así que si no se establece un concepto claro que tenga en cuenta la historia de la economía y si no se recolecta la información suficiente para proponer un concepto,

⁶ Este ejemplo se elaboró en una sesión de desarrollo contable con base en la preguntar sobre cuáles hechos económicos intervienen en el ejercicio.

se estaría afrontando una realidad inestable, confusa e incluso riesgosa para la contabilidad misma. En contraste con lo anterior, hay que tener en cuenta que este hecho económico es, en otros términos, la actividad que espera realizar una empresa con ánimo de lucro, pues a partir de estos hechos económicos puede obtener la rentabilidad que espera, por lo que es vital saber el valor que se le asigna a cada operación, el proceso que se realiza por ello y la información que se debe presentar a consecuencia de realizar este hecho económico. Es decir que si no hay hechos económicos ni se crean, reconocen o expresan como es debido, la empresa no obtendrá ningún beneficio económico, lo cual implica una ineficiencia en sus operaciones y se evidenciará la tendencia a liquidar la misma.

Esta problemática no solamente afecta a las entidades o a la economía en general, sino que su impacto puede ser más grave de lo que se imagina, pues si se sigue así, no habrá calidad de información a presentar en los estados financieros a gran escala, y esto afecta las estadísticas necesarias para la toma de decisiones, como por ejemplo las tasas de interés regulatorias del Banco de la República, subsidios o presupuestos, entre otros aspectos macroeconómicos. Por eso mismo, es necesario tomar medidas, como agregarlo a la cátedra de las instituciones educativas o realizar una investigación rigurosa que aporte a la comprensión del concepto. De esta manera, la formación de contadores públicos superaría una de las falencias conceptuales y teóricas que se ha mantenido a lo largo del último siglo.

¿Qué se propone frente al concepto de “hecho económico”?

Al ver las definiciones, el desarrollo y la historia que trajo consigo el concepto de hecho económico, sus condiciones, bases y usos en la contabilidad, se propone la siguiente definición: “el hecho económico es la consecuencia monetaria de una persona, ya sea natural o jurídica, tras haber realizado previamente una acción que intervenga en la economía de ambas partes”. Si se habla de su clasificación se propone la siguiente: inversión, tributación, comercialización, adquisición y costo.

Inversión trata de la búsqueda del aumento del valor del dinero sobre el tiempo, lo cual indica un valor monetario y una volatilidad en las diferentes formas de inversión, y cualquier persona puede acudir a esto; tributación implica todos aquellos impuestos que se deben declarar y pagar según los movimientos de las partes, individual y colectivos; la comercialización implica toda compra-venta de productos o servicios entre dos partes, dejando de un lado su proveniencia

o uso; la adquisición es especulativa, pues se puede confundir con la comercialización; sin embargo, la adquisición se diferencia de la comercialización en que aquella no involucra un intercambio de igual valor monetario, sino que se consigue sin dar nada a cambio, cosa que no pasa en la comercialización; y el costo es el sacrificio monetario por haber producido o enajenado un producto o servicio, este se genera a partir del proceso de fabricación o uso del producto y es bien estudiado por todas las grandes firmas, ya que es un factor que se debe controlar para el aprovechamiento de los recursos y para un mayor rendimiento al reducirlos al mínimo.

Estas consecuencias o acciones que representan un sacrificio o un intercambio de objetos de igual valor monetario, que intervienen en la economía y que cualquier persona puede realizar, según los recursos que disponga.

¿Cómo afecta la baja motivación en el desarrollo del concepto en la actualidad?

En este punto, surgen algunas preguntas: ¿cómo es que se sigue ignorando esta problemática en la academia? o, mejor aún, ¿hay alguien haciendo algo al respecto? Ya sea por falta de entusiasmo, por incertidumbre, por pocos recursos a la mano o por otras razones, no parece que los estudiantes quieran ser los líderes de una investigación que aporte significativamente a la contabilidad y a la contaduría pública. Hace ya bastante tiempo se ha esperado un nuevo Luca Pacciolo que reivindique y eleve la disciplina como un ave volando nuevamente hacia el cielo hasta llegar al nivel que debería estarlo. La disciplina contable tiene tantos vacíos, sobre todo conceptuales, que resulta irónico y preocupante. El concepto de hecho económico es uno de esos vacíos que, desde hace mucho tiempo, ignoran tanto los que enseñan como los que aprenden.

Esta problemática se hará cada vez más y más grande. El pilar de esta disciplina se está fragmentado debido a la poca comprensión colectiva de este concepto y, eventualmente, llegará el día en que el edificio se derrumbe. Para proponer un avance en la disciplina, es imprescindible solucionar primero los problemas y vacíos que ya existen en la actualidad. No podemos permitir que este vacío afecte nuestras ideas a futuro y es necesario buscar consenso con respecto a las implicaciones del concepto de hecho económico. Así, con las herramientas indicadas, la motivación y esfuerzo suficientes, creemos que podremos contribuir a esta disciplina.

Conclusiones

La delimitación conceptual del hecho económico es esencial para la disciplina contable, debido a que, como hemos analizado, constituye su objeto de estudio, por lo que es fuente de reconocimiento y registro en el marco de las operaciones económicas que se realizan en las entidades. Pese a que el concepto es la base para comprender los procesos económicos cotidianos y su consecuente incorporación en la información contable y financiera, resulta irónico que no haya suficiente tratamiento alrededor del mismo.

Un concepto tan esencial requiere de una profundización mayor a la que ha tenido en los procesos de enseñanza y en el enfoque de la literatura especializada.

La contabilidad no se limita a un conjunto de procedimientos técnicos, también incorpora fundamentos conceptuales que direccionan la práctica y la técnica. La comprensión conceptual del hecho económico por parte de los profesionales debería ser mayor y más significativa, que supere la dimensión instrumental, aunque haya muy poco registro de este concepto. Esta falencia genera incertidumbre y vacíos en la formación conceptual de los contadores públicos, porque tanto el ejercicio profesional como el desarrollo de la disciplina contable necesitan claridad sobre tal concepto. Esta indagación preliminar llama la atención sobre una incógnita, que si bien proviene del siglo pasado, no deja de ser esencial, por lo que no se puede dejar pasar por alto.

Referencias

- Consejo Técnico de la Contaduría Pública (CTCP). (2002). Concepto 054. <https://acortar.link/XDrUQx>
- Contaduría General de la Nación. (2014, 12 de septiembre). Resolución 414. *Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable para algunas empresas sujetas a su ámbito y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 49272. <https://bit.ly/49pCd6S>
- Google Ngram Viewer (2024). Hecho económico. <https://acortar.link/YNdR7I>
- Mankiw, N. G. (2012). *Principios de economía* (6.^a ed) (Ma. Guadalupe Meza y Staines Ma. del Pilar Carril Villarreal, trads). Cengage Learning.
- Narváez García, J. E. (1976). *Introducción al derecho mercantil*. (10.^a ed). Ediciones Bonnet.

OpenAI. (2024). *ChatGPT*. (versión 3.5), [Software –Generative Pre-Trained Transformer]. <https://chat.openai.com/chat>

Rossetti, J. P. (1979). *Introducción a la economía: un enfoque latinoamericano* (2.^a ed). Harla.

Sánchez Chinchilla, W. & Grajales Londoño, G. (2007). *Contabilidad conceptual e instrumental* (5.^a ed). Pereira Investigar Editores.

La desconexión laboral y las modalidades de Trabajo a distancia

Work disconnection and remote work modalities

Resumen

El propósito de esta investigación fue examinar si se podría generar alguna vulneración al derecho a la igualdad en modalidades de trabajo distintas a la usual y, finalmente, realizar una propuesta para garantizar los derechos de los trabajadores en cuanto al tema de *desconexión laboral* en estas modalidades de trabajo; para ello, se realiza un análisis del desarrollo normativo y jurisprudencial en Colombia que contempla los aciertos y desaciertos del ingreso del ámbito laboral a los espacios familiares en un momento donde la transformación digital impactó a las empresas.

Sin duda alguna, la productividad se relaciona directamente con el bienestar del trabajador. Por lo tanto, la separación de lo laboral y lo personal es fundamental en la nueva ley de desconexión laboral y, en ese sentido, es necesario y urgente crear mecanismos idóneos para su protección.

Palabras clave: desconexión laboral, teletrabajo, trabajo, trabajo remoto.

Autor

Johnattan Salazar González

Abogado, Universidad Central

jsalazarg3@ucentral.edu.co

Abstract

The purpose of this research was to examine whether it could generate any violation of the right to equality compared to other forms of work and ultimately make a proposal to guarantee the rights of workers within the framework of labor disconnection in these forms of work. Therefore, this paper conducts an analysis of the normative and jurisprudential development in Colombia, the successes and failures of the entry of the labor sphere into family spaces, where digital transformation impacted various aspects within companies.

Cómo citar este artículo:

Salazar González, J. (2024). La desconexión laboral y las modalidades de trabajo a distancia. *Visiones*, 7, 76-93.

Undoubtedly, productivity is directly related to the well-being of the worker; therefore, the separation of work and personal life is the framework of the new labor disconnection law, which, under such a high-impact event for humanity, became a race against time to create adequate mechanisms for its protection.

Keywords: work disconnection, teleworking, work, remote work.

Justificación

La pandemia de la COVID-19 generó transformaciones abruptas a las que todos hemos tenido que adaptarnos: por ejemplo, la manera de trabajar. De acuerdo con esto, las modalidades de trabajo más usadas en Colombia me generaron interrogantes con respecto a su realidad más allá de las regulaciones normativas. Una vez aclarada la normativa sobre la duración de la jornada laboral, esta investigación pretende responder si en la modalidad de “trabajo en casa” las regulaciones son cumplidas a cabalidad y si los trabajadores cuentan con las garantías necesarias para ejercer el derecho a la desconexión laboral o, por el contrario, sus aspectos personales y sus derechos se han visto afectados por las acciones de los empleadores y las condiciones laborales. De esta manera, este estudio contribuirá a brindar aportes teóricos para el estudio de las diferentes modalidades de trabajo a distancia y, además, llamará la atención sobre la importancia del trabajo en casa en Colombia.

El problema jurídico

¿Qué mecanismos se pueden aplicar para garantizar el derecho a la desconexión laboral en el marco de la modalidad de trabajo en casa en Colombia?

Marco metodológico

La presente investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo a partir del análisis de los avances en materia de derecho laboral con respecto al derecho a la desconexión. Con el fin de estudiar los cambios normativos, su impacto y su aplicación, se realizó una línea cronológica en dicha materia y se examinaron normas y precedentes jurisprudenciales, así como pronunciamientos de orden internacional, que evidencian las acciones frente a las modalidades de trabajo a distancia, especialmente al trabajo en casa, en el auge de las tecnologías de información.

Esta investigación tiene una naturaleza hipotética-deductiva, de manera que busca observar la realidad actual para crear nuevas hipótesis

y propuestas que brinden herramientas tanto a los trabajadores como a los empleadores para garantizar el derecho a la desconexión laboral.

La situación en América Latina

América Latina tiene las jornadas laborales más largas establecidas por la ley. Hay límites semanales de 48 horas en países como Argentina, Bolivia, Colombia (desde el año 1945; en 2021 se implementó la reducción progresiva de horas laborales), Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay. En el rango que va de 40 a 47 horas están Chile, Brasil, Cuba, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Venezuela y Ecuador. No obstante, otros países como EE. UU. no tienen regulada una jornada laboral máxima.

“En Colombia, el Decreto 895 de 1934 oficializó legalmente la jornada laboral de 8 horas según lo estipulado por la OIT(...)”. Sin embargo, el Decreto contenía algunas excepciones para aquellos trabajos que no laboraban en horario continuo y establecía, para algunos casos como vigilantes, cargos de confianza y labores domésticas, un horario máximo de 12 horas (Decreto 895 de 1934, art. 2). El Decreto 2350 de 1944 tuvo un impacto importante en el derecho laboral al instaurar la denominada jornada ordinaria, que incluía recargos para las horas suplementarias y la disminución de la jornada laboral a 8 horas; además, el artículo 3 de este Decreto estableció un máximo de horas suplementarias a la semana.

En cuanto a los avances con respecto a las horas laborales, es oportuno remitirse al Decreto 2341 de 1946 que diferenció claramente el horario diurno del horario nocturno y estipuló el inicio y terminación horaria para cada uno (Decreto 2341 de 1946).

En el mismo sentido, el Código Sustantivo del Trabajo de 1950 ratificó la jornada laboral de 8 horas diarias y máximo 48 horas semanales y determinó la cantidad de horas laborales para los menores de edad (máximo seis horas al día).

El derecho a la igualdad en condiciones justas e igualitarias respecto a la jornada laboral en los trabajadores se materializó con la Ley 6 de 1981 que modificó el Código Sustantivo del Trabajo. En esta Ley se estableció la jornada laboral de 8 horas para todos, independientemente del tipo de trabajo que se desarrollara, y también fueron eliminadas las excepciones que permitían laborar un horario superior al indicado por ley (Ley 6 de 1981, art 1).

La Ley 789 de 2002 modificó el horario establecido en el Código Sustantivo del Trabajo para la jornada diurna y nocturna: amplió la jornada diurna hasta las 10:00 p.m. (Ley 789 de 2002, art 25). Por otro lado, con la Ley 1920 de 2018 se creó, como excepción al horario de 8 horas, un

tratamiento especial para las actividades de vigilancia: de acuerdo con características especiales, podrían laborar hasta un máximo de doce (12) horas diarias y sesenta (60) semanales (Ley 1920 de 2018, art 7).

Actualmente, la jornada laboral se encuentra regulada en el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por la Ley 2101 de 2021, que disminuye el horario semanal de 48 a 42 horas de manera gradual en un periodo de cuatro años (desde 2023 hasta 2036). Según la Ley, la disminución de la jornada laboral ordinaria podrá ser implementada de manera gradual por el empleador.

Tal como se expuso, para llegar a donde estamos en Colombia, laboralmente hablando, se han tenido que realizar diferentes modificaciones normativas. Sin embargo, el esfuerzo por el bienestar de los trabajadores, en lo que al horario laboral respecta, aún tiene camino por recorrer. Por ejemplo, un estudio de la OCDE arrojó que Colombia y México son los países con la jornada laboral más extensa (ver figura 1).

LOS PAÍSES DE LA OCDE CON MÁS HORAS DE TRABAJO

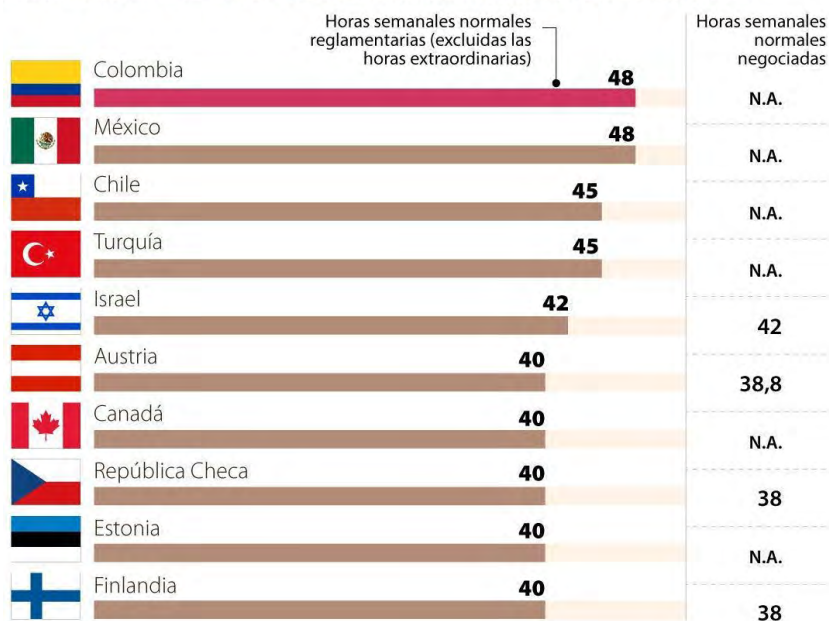


Figura 1. Los países con más horas de trabajo (OCDE)
Fuente: OCDE.

El Derecho a la desconexión laboral

Según la Real Academia Española (RAE), el verbo desconectar quiere decir “dejar de tener relación, comunicación, enlace, etc.” (Diccionario Virtual. <https://dle.rae.es/desconectar>). De manera que

podemos relacionar esto con la desconexión que debe haber entre el trabajador y sus labores; este aspecto será profundizado más adelante con el análisis comparativo en algunos países.

Con el objetivo de avanzar en el análisis, es oportuno revisar el concepto de jornada laboral, sus definiciones según el derecho, etc.

Para despejar el interrogante o la aparente sinonimia en los verbos presentados, debe estudiarse una institución clásica del derecho laboral, como lo es la jornada de trabajo y/o las horas de trabajo. La primera, definida sucintamente por la academia local como aquella en que convergen las partes (empleador y trabajador) para la ejecución de la función de trabajo y, a falta de convenio respecto a ella, la máxima legal (Isaza, 2015). Y la segunda, entendida por la OIT en el artículo 2 del Convenio 30, como “(...) el tiempo durante el cual el personal esté a disposición del empleador; estarán excluidos los descansos durante los cuales el personal no se halle a la disposición del empleador” (Naranjo Colorado, 2017, p. 50).

Con lo anterior, es claro que, para entender el concepto de desconexión laboral, se debe asimilar claramente lo que es jornada laboral y las horas de trabajo que la componen. De esta manera, se puede determinar, según la modalidad de trabajo, a partir de qué momento aplicaría dicha desconexión y las implicaciones que tendría para el empleador vulnerar este derecho.

Terminada la jornada y retirado el trabajador del ámbito o puesto de trabajo, esta relación se suspende, más no se termina, por lo que no podrá hablarse de desconectar, cuando la relación no se extingue, pero tampoco podrá prolongarse más allá a lo legalmente permitido, salvo norma convencional preexistente y aceptada por el trabajador (Naranjo Colorado, 2017, p. 5).

De acuerdo con lo anterior, no se puede hablar de una desconexión total, ya que la relación laboral sigue existiendo, pero tampoco se puede extender más allá de lo permitido legalmente, a menos que haya un acuerdo previo aceptado por el trabajador. Lo claro es la importancia de respetar los límites legales de la jornada laboral y el derecho del trabajador a desconectarse, protegiendo así su tiempo personal y evitando abusos por parte del empleador.

Países como Francia son pioneros en reconocer el derecho a la desconexión laboral. En un escenario global en el que el avance de los medios tecnológicos y la forma de relacionarnos virtualmente ha dado lugar a la ruptura de fronteras y ha dado la posibilidad de estar siempre disponibles y conectados, la vida personal del trabajador se ha visto afectada y sus horas laborales no se encuentran claramente

diferenciadas de sus horas de descanso. Por tal razón, “se realiza en este país una reforma laboral en el año 2017, denominada la Ley Khomri” (Bautista, Pérez & Nañez, 2020).

Para llegar a la conclusión expuesta, se realizó un estudio que se sistematizó en el informe denominado Eleas. Según este informe, se encontró que el 37 % de los trabajadores activos hacen uso actual, cotidiano y repetitivo de algún tipo de dispositivo electrónico o digital por fuera del horario de trabajo y/o jornada laboral. Asimismo, se descubrió que el 62 % de los encuestados se encontraban a favor de la creación de este nuevo tipo de derecho, con el fin de corregir el grado de afectación por el hecho de que algunas de las actividades de trabajo que debían ser ejecutadas en “conexión” eran resueltas en el ámbito personal o de familia (Bautista, Pérez & Nañez, 2020).

Al estudiar el texto normativo, se observa que el derecho a la desconexión se menciona en tres momentos concretos, a saber:

(i) el primero, en la sección 2 “Champ de la négociation collective”, en el cual se autorizan las modalidades de pago para los nuevos paquetes de horas de trabajo convencionales e individuales, con efectos extensivos al derecho de desconexión.

(ii) el segundo, en la sección 3 “Dispositions supplétives”, en el cual se regula de manera relativamente escasa este derecho, al consagrar que su aplicación se dará mediante estipulaciones convencionales “conventionnelles prévues”, entre empleador y trabajadores y que, en ausencia de acuerdo entre las partes, se regulará unilateralmente por el empleador previa comunicación y socialización de la “charte” o política. Concluye el artículo con la extensión de estos mismos efectos para las empresas con menos de 50 trabajadores.

Y (iii) el tercero, representado en el capítulo segundo, “Adaptation du droit du travail à l'ère du numérique”, artículo 7, el cual consagra que el objeto principal del derecho a la desconexión es garantizar al trabajador su espacio de descanso, de vida personal y familiar. Y desarrolla el contenido del numeral anterior, en el sentido de obligar a que la “charte” o política defina los términos de aplicación del derecho, para los trabajadores y personal de supervisión y dirección, con uso de campañas de formación y sensibilización para el uso razonable de herramientas digitales en el entorno laboral. (Naranjo Colorado, 2017, pp. 50-51).

Con estos referentes, podríamos definir el derecho a la desconexión laboral como el deber que tiene el empleador de respetar la jornada laboral establecida según el tipo de labor y la modalidad de trabajo, sin que sea permitido interrumpir el descanso del empleado para cuestiones laborales.

En consideraciones del derecho francés, la desconexión laboral es:

El derecho a que tienen los trabajadores a no desarrollar actividades por fuera de la jornada de trabajo, ni a ser contactado por el empleador o sus representantes, a través de medios digitales o electrónicos; sin que su actitud negativa, pasiva y evasiva signifique consecuencia desaprobación alguna en el ámbito de la relación del trabajo. (Cruz Moreno & Delgado Portilla, 2020, p. 16).

Tanto Francia como España han comprendido la necesidad de poner un límite legal lo suficientemente claro, que permita dilucidar el fin de la jornada laboral y con ello el derecho de los trabajadores a la desconexión digital, lo que no supone una tarea fácil en una época como la actual, en la cual la tecnología está en contacto permanente con todo lo que nos rodea, y quizás por ello facilita la adicción al trabajo, entre otras adicciones propias de la era digital.

Es importante señalar que si bien Alemania no cuenta con una normativa en la materia, sí han hecho intentos de regulación a nivel empresarial, limitando el acceso de sus ejecutivos a los correos electrónicos fuera de las horas de oficina, como una medida frente al aumento alarmante de trastornos psicológicos relacionados con el trabajo (Buitrago & Ordóñez, p. 39 y 40, s.f.).

El caso de los países en mención permite evidenciar que interrumpir el descanso del trabajador afecta no solo su desempeño laboral, sino la satisfacción frente a su trabajo y hasta impacta su dimensión psicosocial, ya que al sentirse imposibilitado para desconectarse por cuestiones laborales se interrumpe su tranquilidad personal. Sin embargo, cada vez es más difícil lograr una desconexión digital dada la alta disponibilidad de dispositivos móviles y computadores personales. De manera que el hecho de que la tecnología acorte distancia y ayude en muchos factores, también resulta perjudicial para el caso de un trabajador en modalidades de trabajo a distancia, al cual se le puede vulnerar su derecho a la desconexión laboral viéndose afectada su salud entre otros riesgos. “Desde la Secretaría de Salud Laboral de UGT alertan que los riesgos psicosociales se han convertido en una importante fuente de siniestralidad laboral y señalan que el derecho a la desconexión serviría para garantizar el descanso y el respeto a una jornada laboral que actualmente se alarga de muchas maneras diferentes” (Buitrago & Ordóñez, pág. 41.s.f).

Aunque los horarios laborales han sido establecidos con límites temporales diarios y semanales, esto nunca ha sido suficiente para garantizar la protección del derecho de desconexión laboral; además en el panorama actual de la cercanía que tenemos a nuestro trabajo como consecuencia de la globalización y la activa relación con las herramientas tecnológicas, se desdibuja con mayor fuerza el límite entre

la vida laboral y la vida personal. En este punto el derecho está llamado a regular estos aspectos para proteger y garantizar al trabajador todos sus derechos, lo que conlleva necesariamente a que el legislador regule y establezca el descanso como un derecho del empleado de obligatorio cumplimiento por parte del empleador.

En nuestro país, el tema es medianamente reciente y es posible afirmar que su reconocimiento ha sido consecuencia de la pandemia del COVID-19 y los cambios abruptos que esto significó para la forma de trabajar tradicional. La Circular 041 de 2020 (Lineamientos respecto del trabajo en casa), expedida por el Ministerio del Trabajo, señala la desconexión laboral en el ámbito del descanso del trabajador en los siguientes términos:

- Las funciones del trabajador deben permitirle el descanso para recuperar fuerzas y compartir con su núcleo familiar. Los empleadores deben evitar solicitudes fuera del horario laboral del contrato de trabajo. No obstante, pueden presentarse contingencias que ameriten la atención del trabajador por fuera de su horario laboral sin que dicha circunstancia sea considerada como acoso laboral, siempre que sean excepcionales y necesarias.
- En materia de jornada de trabajo: las partes deben ceñirse a la jornada laboral para garantizar el derecho a la desconexión laboral digital, evitando impactos en la salud mental y emocional de los trabajadores. Las horas del trabajo al día se deben distribuir al menos en dos secciones, con un intermedio que se adapte a la naturaleza del trabajo en casa, armonizando las necesidades del trabajador y de su núcleo familiar. Este tiempo de descanso no se computa con la jornada diaria.
- Y en materia de armonización de la vida laboral con la vida familiar y personal: el empleador no puede asignar cargas de trabajo diferentes a las que corresponden dentro de la jornada laboral, de tal manera que no interfiera los espacios personales y familiares del trabajador.
- Se debe respetar los días de trabajo pactados por lo que se deben evitar solicitudes en fines de semana y días de descanso.
- Los correos electrónicos y mensajes de WhatsApp serán atendidos de manera prioritaria durante la jornada laboral, respetando sus espacios personales y de descanso.

Ley 2191 de 2022

Sin duda alguna en Colombia, así como en el mundo, las jornadas laborales en realidad fueron completamente variables en la modalidad de trabajo en casa implementada principalmente por la emergencia sanitaria declarada en el 2020. El trabajo aumentó, el cambio de la presencialidad a la virtualidad significó inicialmente una demora mayor

en los procesos y procedimientos y aparecieron las quejas por parte de los trabajadores respecto a la sobrecarga laboral. La Circular referida fue insuficiente y, en consecuencia, en el 2022 se expidió la Ley 2191, conocida como la Ley de Desconexión Laboral. Esta normativa tiene incluido uno de los aportes más valiosos con miras a garantizar el descanso del trabajador:

Entiéndase como el derecho que tienen todos los trabajadores y servidores públicos, a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral, en horarios por fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de trabajo, o convenida, ni en sus vacaciones o descansos. (Ley 2121 de 2022, art 3)

Lo anterior, “le otorga el privilegio al trabajador de atender o no cualquier requerimiento laboral en su horario de descanso, pues en el caso de decidir estar disponible para el empleador, éste le deberá reconocer el pago de las labores suplementarias” (Castaño Miranda & Cedeño Cabal, 2021).

Según esta Ley, la desconexión laboral es el derecho que tienen todos los trabajadores a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral en horarios fuera de la jornada de trabajo, vacaciones y descansos. Así, los empleadores deberán abstenerse de formular órdenes u otros requerimientos al trabajador por fuera de la jornada laboral. La garantía a la desconexión laboral inicia una vez finalizada la jornada laboral. Sin embargo, esta garantía dependerá de la naturaleza del cargo.

Además, de acuerdo con la Ley, será ineficaz cualquier cláusula o acuerdo que vaya en contra de esta garantía y del objeto de la Ley. A continuación, resaltaremos unos apartes importantes de la siguiente ley para tener en cuenta:

Incumplimiento

- La inobservancia del derecho a la desconexión laboral podrá constituir una conducta de acoso laboral, de conformidad con lo establecido en la Ley 1010 de 2006.
- El trabajador que considere que ha sido vulnerado su derecho a la desconexión laboral podrá poner dicha situación en conocimiento del inspector del trabajo. El inspector requerirá preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos relacionados con la implementación de la Política de Desconexión Laboral.

Política de desconexión laboral

Todos los empleadores tienen la obligación de adoptar y desarrollar una política interna de desconexión laboral, la cual debe definir, por lo menos, los siguientes aspectos:

- La forma como se garantizará y ejercerá tal derecho, incluyendo lineamientos frente al uso de las TIC.
- Un procedimiento que determine los mecanismos y medios para que los trabajadores puedan presentar quejas frente a la vulneración del derecho, a nombre propio o de manera anónima.
- Un procedimiento interno para el trámite de las quejas que garantice el debido proceso e incluya los mecanismos de solución del conflicto y verificación del cumplimiento de los acuerdos alcanzados y la cesación de la conducta.

Excepciones

No estarán sujetos a las disposiciones de la Ley los trabajadores que desempeñen cargos de dirección, confianza o manejo:

Los trabajadores que por la naturaleza de la actividad o función que desempeñan deben tener una disponibilidad permanente (ejemplo: fuerza pública y organismos de socorro). Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito en los que se requiera cumplir deberes extra de colaboración con la empresa, cuando sea necesario para la continuidad del servicio o para solucionar situaciones difíciles o de urgencia en la operación de la empresa, siempre que se justifique la inexistencia de otra alternativa viable. (Urrutia, 2022)

Jurisprudencia de desconexión laboral en Colombia

Si bien el concepto de “desconexión laboral” es de uso reciente, este tiene su origen en la jornada de trabajo, tema que se ha analizado con anterioridad. Las sentencias existentes al respecto son relativamente recientes, puesto que la desconexión laboral se encuentra en auge, en particular luego de los cambios laborales pospandemia. Analicemos algunas de ellas:

Sentencia C-324 de 2020

En cuanto a la jornada laboral, la Sentencia establece que la protección al trabajo incluye una fijación de jornadas de trabajo máximas dentro de las cuales los trabajadores presten los servicios propios de la

relación laboral bajo las órdenes del empleador. Aclara que la jornada establecida como máxima al día de hoy (ocho horas al día y 48 a la semana), sin periodos de descanso, atenta contra el trabajador, su relación con su familia y su salud, y resulta contraria al ordenamiento superior.

En cuanto a la duración de la jornada laboral, trae a colación el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, literal d), que permite la realización de la jornada laboral semanal de 48 horas, a través de jornadas diarias flexibles, distribuidas en máximo seis días a la semana, de común acuerdo entre empleador y trabajador, con un día de descanso obligatorio que podrá coincidir con el domingo. El número de horas de trabajo diario podrá repartirse de manera variable durante la semana, con un mínimo de cuatro horas continuas y un máximo de diez horas diarias, sin lugar a ningún recargo por trabajo suplementario cuando el número de horas de trabajo no exceda de 48 horas semanales dentro de la jornada ordinaria de 6 a.m. a 9 a.m. No podrán ejecutarse dos turnos en el mismo día, salvo en labores de supervisión, dirección, confianza o manejo.

Sentencia No. C-103 de 2021

La Sentencia hace alusión al derecho a la desconexión laboral con el derecho comparado, en aras de garantizar el respeto de los periodos de descanso, licencia y vida personal y familiar; lo que contrasta con el sistema colombiano, en el que se “optó por liberar los tiempos de disponibilidad profundizando los poderes empresariales” (Corte Constitucional, 2021).

Señalan los intervinientes que disminuir la carga laboral es un derecho esencial del trabajo digno y es una garantía reconocida en los convenios de la OIT, los tratados internacionales y la Constitución Política de Colombia. Se trata de un aspecto estrechamente relacionado con la aplicación de los principios previstos en el artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, como lo son la interpretación de las fuentes formales de acuerdo con la situación más favorable al trabajador y la garantía del descanso necesario.

Esta sentencia resalta las garantías laborales para los teletrabajadores que son equiparables con respecto a quienes laboran de manera presencial, como los derechos sindicales y de seguridad social. A los teletrabajadores, dada la naturaleza especial de sus labores, no les serán aplicables las disposiciones sobre jornada de trabajo, horas extraordinarias y trabajo nocturno. No obstante, el Ministerio de la Protección Social deberá adelantar una vigilancia especial para garantizar que los teletrabajadores no sean sometidos a excesivas cargas de trabajo.

De manera que, con respecto a la desconexión laboral para los teletrabajadores, la Sentencia dispone: primero, que el límite de la jornada máxima legal se inscribe dentro de la órbita de protección del derecho al descanso del trabajador, lo que incluye la vertiente del derecho a la desconexión digital estipulada no solo en virtud del artículo 53 de la Constitución Política de Colombia, sino también en virtud de instrumentos de derecho internacional que forman parte del bloque de constitucionalidad y que lo reconocen como una garantía del trabajador; segundo, que la jurisprudencia constitucional que lo ve como un derecho fundamental; y tercero, el numeral 5 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008, señala expresamente que la asignación de tareas para los teletrabajadores deberá hacerse de manera que se garantice su derecho al descanso.

Decreto 555 de 2022

Este Decreto busca regular las relaciones laborales entre trabajadores remotos y empresas del sector privado definiendo el contenido del contrato de trabajo remoto y permitiendo horarios flexibles y compensación por servicios públicos y herramientas de trabajo. Además, establece la necesidad de que el Ministerio del Trabajo implemente en un plazo de tres meses una política pública y eficiente de trabajo remoto.

Ley 2021 de 2021

Con esta Ley se crea en Colombia una nueva modalidad de trabajo, denominada como trabajo remoto, que puede ser desarrollada por cualquier medio tecnológico y en la que el empleador podrá hacer seguimiento al cumplimiento de tareas que debe ejecutar el trabajador.

Aunque en ella no se contempla de forma taxativa el derecho a desconectarse una vez finalizada la jornada, sí reitera que la jornada laboral deberá acordarse conforme a las reglas del Código Sustantivo del Trabajo. Esta modalidad será acordada voluntariamente por las partes y podrá llevarse a cabo utilizando tecnologías actuales y futuras, así como otros medios y mecanismos que permitan realizar el trabajo contratado.

En el marco de este proceso de transición, se determina que el Ministerio del Trabajo debe implementar una política pública de trabajo remoto en un plazo de tres meses, asegurando que su puesta en marcha y funcionamiento sean eficientes y efectivos.

Aportes y sugerencias propositivas

Con el fin de garantizar el derecho a la desconexión reconocido normativa y jurisprudencialmente, se presentan a continuación dos

opciones. La primera es generar una cultura de cambio; concientizar y educar a las partes involucradas respecto de la importancia de la desconexión laboral. Es sabido, que la educación es la principal fuente de cambio cultural y su impacto puede prolongarse en el tiempo. Además, el hecho de que funcione de manera permanente permite hacer énfasis en los aspectos importantes. Por lo tanto, propongo una cátedra permanente de “Derecho al Trabajo”, que pueda ser impartida en las instituciones de educación básica o instituciones de formación técnico y/o tecnológica, como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); esto con el objetivo de que los futuros trabajadores tengan acceso al conocimiento de sus derechos y deberes en el ejercicio de sus funciones y obligaciones contractuales. También propondría la creación de un equipo de inspectores del Ministerio de Trabajo, encargado de desarrollar la política pública de educación en dicho sentido con apoyo de las alcaldías y gobernaciones en general. Este equipo debería realizar capacitaciones y conferencias de obligatorio cumplimiento al menos una vez cada semestre del año en las entidades y empresas, para enseñar y resolver dudas sobre lo indicado.

Por otra parte, vale la pena recordar las medidas tomadas en Alemania: una ley laboral que prohibirá a los jefes llamar a sus empleados fuera del horario laboral con la que se propone frenar el estrés laboral de los trabajadores. Considero que podría ser un método efectivo en nuestro país: deshabilitar el correo electrónico y cualquier programa, aplicativo o instrumento utilizado para intercomunicar y tramitar actividades de trabajo de las diferentes oficinas una vez finalizada la jornada laboral y así impedir que tanto empleadores como trabajadores puedan ingresar a los mismos. Esto se podría llevar a cabo a través de un decreto reglamentario normativo propuesto por parte del Ministerio del Trabajo y sancionado por el jefe de Estado. De este modo, se evitaría el acceso para revisar tareas pendientes, adelantar actividades, realizar asignaciones y, en general, se lograría una desconexión real y efectiva.

Con respecto a las excepciones a la desconexión laboral, es imposible pensar en su eliminación. Por eso en este trabajo investigativo me permito proponer una solución que mitigue el alto riesgo de vulneración de los derechos de los de trabajadores que se encuentran en esa situación de incertidumbre. La propia Ley 2091 de 2022 determina que toda persona natural o jurídica, bien sea de naturaleza pública o privada, tiene el deber de implementar una política de desconexión. Por lo tanto, propongo que al interior de cada empresa o entidad se establezca un procedimiento acreditado por el Ministerio del Trabajo que identifique cuáles y bajo qué condiciones se establecerían los cargos de dirección, confianza y manejo, con el fin de que su designación no sea simplemente la decisión autoritaria del superior, sino que se encuentre

debidamente justificado y relacionado con las funciones y obligaciones del trabajador al que se le afecta su descanso. Otra opción sería una iniciativa legal, una solicitud de acuerdo con los trámites requeridos ante el Ministerio de Trabajo, que autorice al trabajador para laborar horas extras.

Algunas conclusiones

Con la pandemia del COVID-19 y la implementación a fondo de las tecnologías, concluimos que, con un buen manejo de las modalidades de trabajo a distancia, trabajo remoto, trabajo en casa y teletrabajo, que garantice el cumplimiento de objetivos propuestos, pueden existir grandes cambios que generen beneficio económico, calidad y bienestar para los trabajadores y empleadores.

Es evidente que la pandemia trajo drásticos cambios para los empleadores, entre ellos la necesidad de asumir y abordar la virtualidad con las nuevas modalidades de trabajo a distancia para sus empresas sin abandonar el objetivo de cumplir con su misión y visión. Además, fue necesario cumplir con la nueva normativa estatal y evitar cualquier vulneración de los derechos de los trabajadores.

Así las cosas, el hecho de trabajar haciendo uso de las herramientas tecnológicas, la globalización y los cambios generados por la pandemia denotan la necesidad de respetar la jornada laboral establecida, para que el trabajador tenga su descanso ininterrumpido y pueda desarrollar sus actividades personales y familiares, cosas que hoy en día se consideran significativas para la salud mental.

Sin embargo, en la inmediatez de la contingencia, la posición dominante del empleador y el hecho de que las modalidades de trabajo a distancia estuvieron reguladas por una normativa incompleta y con vacíos causaron grandes problemas, pues no se analizaron a fondo las diferentes necesidades de los trabajadores y se vulneraron sus derechos.

Aunque el derecho a la desconexión laboral ha sido formalmente reconocido y nombrado en la ley solo recientemente, este derecho ha existido desde la instauración de la jornada laboral. Sin embargo, el problema radica en que no fue reconocido desde el principio. El reconocimiento como derecho tuvo dos fundamentos: en primer lugar, la pandemia del COVID-19 y su impacto en la forma de trabajar, impulsando en un alto porcentaje el trabajo a distancia en las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa y trabajo remoto; y, en segundo lugar, el fácil acceso y el uso intensivo de las TIC desdibujaron la separación entre la jornada laboral y las horas de descanso.

Gracias a la presente investigación se conocieron los aspectos legales sobre el derecho a la desconexión laboral y sus falencias en Colombia y, además, fue posible proponer tres mecanismos para garantizar de manera real y efectiva este derecho. Podemos fundamentar el derecho a la desconexión laboral desde el artículo 53 de nuestra Constitución Política, que enmarca el derecho al descanso en una estrecha relación con la salud del trabajador como derecho fundamental.

Referencias

- Bautista, Pérez & Nañez. (2020). El derecho a la desconexión laboral y su regulación en la legislación colombiana. [Tesis de pregrado en Derecho, Universidad Cooperativa de Colombia]. Repositorio UC. https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/33699/1/2021_derecho_desconexion_laboaral.pdf 2020
- Becerra, B. X. (2021, 27 de diciembre). Colombia y México, los dos países de la Oede con más horas de trabajo por semana. La República. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/colombia-y-mexico-paises-de-la-ocde-con-mas-tiempo-de-horas-de-trabajo-semanal-3281979>
- Buitrago & Ordóñez, págs. 39 y 40.s.f. Desconexión digital: ¿un derecho laboral sin reglamentación jurídica en Colombia? chrome-extension://efaidnbmninnibpcajpcglclefindmkaj/ <https://libros.usc.edu.co/index.php/usc/catalog/download/252/319/5073?inline=1>
- Castaño Miranda D, & Cedeño Cabal, J. (2021). Desconexión digital en Colombia: una reflexión a partir del derecho comparado español y francés. [Tesis pregrado, Universidad Pontificia Bolivariana]. Repositorio Institucional de la Universidad Pontificia Bolivariana. <https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/8921/Desconexi%C3%B3n%20digital%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Corte Constitucional de Colombia. (2000, 16 de agosto). Sentencia C-1063 (Magistrado Dr. Vladimiro Naranjo Mesa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1063-00.htm>
- Congreso de la República. (1981, 13 de enero). Ley 6. Por la cual se modifica el artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial 35687. [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1561859#:~:text=a\)%20En%20las%20labores%20que,seis%20\(6\)%20horas%20diarias](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1561859#:~:text=a)%20En%20las%20labores%20que,seis%20(6)%20horas%20diarias)
- Congreso de la República. (2002, 27 de diciembre). Ley 789. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de

- Trabajo. Diario Oficial 45046. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6778>
- Congreso de la República. (2018, 12 de julio). Ley 1920. Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con las cooperativas especializadas de vigilancia y seguridad privada y se busca mejorar las condiciones en las que el personal operativo de vigilancia y seguridad privada presta el servicio de vigilancia y seguridad privada. Ley del Vigilante. Diario Oficial 50652. http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/ley_1920_2018.html
- Congreso de la República. (2021, 12 de mayo). Ley 2088. Por la cual se regula el trabajo en casa y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=162970#:~:text=Se%20entiende%20como%20trabajo%20en,o%20legal%20y%20reglamentaria%20respectiva>
- Congreso de la República. (2021, 15 de julio). Ley 2101. Por medio de la cual se reduce la jornada laboral semanal de manera gradual, sin disminuir el salario de los trabajadores y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=166506>
- Congreso de la República. (2022, 6 de enero). Ley 2191. Por medio de la cual se regula la desconexión laboral – Ley de desconexión laboral. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=177586>
- Congreso de la República. Ley 2191 de 2022.
- Congreso de la República. Ley 2021 de 2021.
- Código Sustantivo del Trabajo. 1950.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional n.º 116. <http://bit.ly/2NA2BRg>
- Consejo de Estado. (2020, 10 de septiembre). Sentencia 1999-01547 (consejero César Palomino Cortés). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=165056#:~:text=A%20los%20empleos%20cuyas%20funciones,un%20l%C3%ADmite%20de%2066%20horas>
- Corte Consistucional de Colombia. Sentencia C-324 de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/c-324-20.htm>
- Corte Consistucional de Colombia. Sentencia No. C-103 de 2021. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=189568>
- Cruz Moreno, H & Delgado Portilla, E. (2020). Derecho a la desconexión digital en el ordenamiento jurídico colombiano. [Tesis de pregrado en Derecho, Universidad libre]. Repositorio Institucional Unilibre. <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/19404/Trabajo%20de%20grado.pdf?sequence=1>

Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC). (2021, 21 de septiembre). Colombia avanza en su meta de estar conectada en un 70 % en 2022: DANE. <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/182108:Colombia-avanza-en-su-meta-de-estar-conectada-en-un-70-en-2022-DANE>

Ministerio del Trabajo. (2020, 02 de junio). Circular 0041. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/60876961/Circular+0041-2020.PDF/98d19065-352d-33d2-978e-9e9069374144?t=1591222>

Naranjo Colorado, L. D. (2017). Vicisitudes del nuevo derecho a la desconexión digital: un análisis desde la base del derecho laboral. *Saber, ciencia y libertad*. 12(2) pp. 49-57. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6556861>

Presidencia de la República. (1934, 26 de abril). Decreto 895. Por el cual se aprueba una resolución de la oficina general del trabajo. Diario Oficial 22583. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=86126#:~:text=Queda%20prohibido%20exigir%20o%20aceptar,autoricen%2C%20de%20acuerdo%20con%20ella>

Presidencia de la República. (1944, 30 de septiembre). Decreto 2350. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre convenciones de trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. Diario Oficial 25679. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1872277>

Presidencia de la República. (1946, 6 de agosto). Decreto 2341. Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre trabajo nocturno y suplementario. Diario Oficial 26210 <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1438671>

Presidencia de la República. (2021, 30 de abril). Decreto 884. Por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 48417. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47216#:~:text=El%20objeto%20del%20presente%20decreto,privado%20en%20relaci%C3%B3n%20de%20dependencia>

Presidencia de la República. (2022, 18 de julio). Decreto 1227. Por el cual se modifican los artículos 2.2.1.5.3, 2.2.1.5.5, 2.2.1.5.8 y 2.2.1.5.9. y se adicionan los artículos 2.2.1.5.15 al 2.2.1.5.25 al Decreto 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector Trabajo, relacionados con el Teletrabajo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190935>

Presidencia de la República. Decreto 555 de 2022.

Real Academia Española. (2018). Reproducción. En *Diccionario de la lengua española* (edición de tricentenario). Consultado el 31 de octubre de 2019. <https://bit.ly/34mNjVs>

Urrutia, B. (2022, 17 de enero). Nueva ley sobre desconexión laboral. <https://bu.com.co/es/insights/noticias/nueva-ley-sobre-desconexion-laboral>