



**LA COMUNICACIÓN COMO FACTOR DE EFECTIVIDAD  
EN LA POLÍTICA PÚBLICA:  
EL CASO DE LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL  
DE LA ABOGACÍA**

**ANA MARIA MONTES RAMIREZ**

**UNIVERSIDAD NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales

Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Bogotá D.C., 2012

**LA COMUNICACIÓN COMO FACTOR DE EFECTIVIDAD  
EN LA POLÍTICA PÚBLICA:  
EL CASO DE LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA  
ABOGACÍA**

**ANA MARÍA MONTES RAMÍREZ**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**MAGISTER  
EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES**

Director:

**DOCTOR RAÚL VELÁSQUEZ GAVILANES**

**UNIVERSIDAD NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

Maestría en Estudios Políticos e Internacionales

Facultad de Ciencia Política y Gobierno

Bogotá D.C., 2012

*A mi Madre;*

*El ejemplo absoluto  
de lo que significa ser maestro  
en todos los aspectos de la vida...*

*Tu ejemplo  
es la idea que guía mi existencia.*

## **AGRADECIMIENTOS;**

Es corto el espacio y todas las palabras son pocas para agradecer a todos aquellos que han contribuido a mi proceso de formación como persona.

A mi madre, por ser guía, amiga, maestra y compañera; a mi familia por darme fuerza para continuar y en especial a Leo, por tolerar las psicopatías generadas por el proceso académico; a la familia Cardona, mi segundo hogar y la voz de aliento colectiva en momentos de crisis; a mis amigos, José, Jineth, Luna, Johanna, Jorge, Alejandro, Adriana y Sandra, compañeros de camino y apoyo moral e intelectual; a Daniel, Juan Francisco y Ricardo, más que pupilos amigos que me han enseñado que lo más importante de la docencia es contribuir al crecimiento personal de otros.

Finalmente, agradezco a mi maestro; el Doctor Raúl Velásquez Gavilanes, por su paciencia y comprensión al enseñar a un abogado a investigar en Ciencia Política, por potenciar mis fortalezas y fortalecer mis debilidades, y por secundarme en la idea de aplicar mis conocimientos de Filosofía Jurídica y Comunicación, al campo de la Política Pública.

## **RESUMEN.**

**La presente investigación pretende dar respuesta al siguiente interrogante: ¿Cuál es el efecto que ha tenido la comunicación entre los actores de las políticas públicas regulatorias colombianas en materia de control del ejercicio profesional de la Abogacía, sobre la relación entre el Ciudadano Regulado (PROFESIONAL) y autoridad pública que ejerce la regulación (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA) durante el periodo 1991 -2009?.**

Para tal efecto, se ha realizado un análisis de tres áreas de conocimiento; la Ciencia Política, la Comunicación y el Derecho, encontrando que si bien es cierto que existe una relación entre cada una de estas ciencias, no se encuentran trabajos que apliquen las tres áreas del conocimiento a la Política Pública de Regulación.

Se ha comparado la Política Pública Regulatoria del Ejercicio Profesional de la Abogacía, con las regulaciones de otras profesiones, como la Medicina, la Contaduría, la Administración de Empresas, entre otras, detectando diferencias y semejanzas entre cada profesión, y concluyendo que los actores de la política evaluada atienden a características específicas determinadas por el Constitución y la ley.

La investigación se basa en un análisis documental y de aplicación de la teoría de la Comunicación desde los planteamientos de J. Austin permitiendo la evaluación de casos específicos en la Política Pública de Regulación del ejercicio Profesional, a la luz de un modelo que permite observar la importancia de los actores, los procesos y la voluntad.

Cada caso analizado atiende a un evento comunicativo en tres momentos de la Política Pública: Formulación, Implementación y Evaluación; encontrando que el

Modelo aplicado permite evidenciar las falencias en los casos en que los eventos comunicativos son “infortunados”.

La implementación de las Políticas Públicas Regulatorias se encuentra relacionada con la participación de los Ciudadanos Regulados en su creación, y con la percepción lógica de las obligaciones fijadas en la norma. De lo contrario se deberá recurrir al uso de la fuerza para el cumplimiento de la regulación.

## **CONTENIDO**

	<b>PÁGINA</b>
<b>RESUMEN.</b>	<b>5</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE TABLAS</b>	<b>13</b>
<b>LISTADO DE SÍMBOLOS Y ABREVIATURAS</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>25</b>
<b>CIENCIA POLÍTICA, DERECHO Y COMUNICACIÓN, ANÁLISIS DE SU INTERRELACIÓN</b>	
<b>1.1 COMUNICACIÓN, DESARROLLO DE UN FACTOR FUNDAMENTAL EN LAS RELACIONES HUMANAS</b>	<b>27</b>
<b>1.2 CIENCIA POLÍTICA</b>	<b>31</b>
<b>1.2.1 LA COMUNICACIÓN EN LA CIENCIA POLÍTICA</b>	<b>32</b>
<b>1.2.2. EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>37</b>
<b>1.3. EL DERECHO COMO INSTRUMENTO DE REGULACIÓN PROFESIONAL</b>	<b>42</b>
<b>1.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b>	<b>48</b>
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>53</b>
<b>CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL</b>	

## **CONTENIDO**

	<b>PÁGINA</b>
<b>2.1. LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍAS.</b>	<b>54</b>
<b>2.2. GENERALIDADES TEÓRICAS: LA COMUNICACIÓN EN LA PPREPA</b>	<b>57</b>
<b>2.2.1 TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN EN LA PPREPA</b>	<b>60</b>
<b>2.2.2. EL CONSTRUCTIVISMO JURIDICO: UN ENFOQUE APROPIADO PARA ANALIZAR LA CREACIÓN A IMPLEMENTACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA</b>	<b>65</b>
<b>2.2.3. PRINCIPIOS LEGALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA</b>	<b>67</b>
<b>2.2.4 AUTORIDADES REGULANTES</b>	<b>68</b>
<b>2.2.5 COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL AL INTERIOR DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA</b>	<b>69</b>
<b>2.2.6 EL CIUDADANO REGULADO</b>	<b>71</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>73</b>
<b>ACTORES INTERVINIENTES EN LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL</b>	
<b>3.1. ACTORES CON PRESENCIA INSTITUCIONAL EN LOS CONSEJOS PROFESIONALES; SIMILITUDES Y DIFERENCIAS</b>	<b>74</b>

## **CONTENIDO**

	<b>PÁGINA</b>
<b>3.2. ACTORES INTERVINIENTES EN EL MARCO DE CREACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA LEY 1123 DE 2005 POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ABOGADO</b>	<b>79</b>
<b>3.2.1. ACTORES INTERINSTITUCIONALES DE LA PRREPA</b>	<b>81</b>
<b>3.3. LAS NORMAS COMO HERRAMIENTAS REGULATORIAS DE EJERCICIO PROFESIONAL.</b>	<b>85</b>
<b>CAPITULO IV. ANÁLISIS DE EVENTOS COMUNICATIVOS SIGNIFICATIVOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA COMUNICACIÓN EFECTIVA EN LA POLÍTICA PPREPA</b>	<b>88</b>
<b>4.1. ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO DE LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA LEY 1123 DE 2007 SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO</b>	<b>91</b>
<b>4.2. ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO EN EVENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y A PARTIR DE LA QUEJA QUE DA INICIO AL PROCESO DISCIPLINARIO.</b>	<b>100</b>
<b>4.2.1 PROCESO DISCIPLINARIO: IMPLEMENTACIÓN DE LA PPREPA</b>	<b>101</b>
<b>4.2.2. APLICACIÓN DEÓNTICA DEL MODELO COMUNICATIVO, EL ANÁLISIS DE LA QUEJA DESDE EL “DEBER SER” DISPUESTO EN LA HERRAMIENTA REGULATORIA.</b>	<b>104</b>

## **CONTENIDO**

	<b>PÁGINA</b>
<b>4.2.3. EVENTO COMUNICATIVO AFORTUNADO SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO: MATERIALIZACIÓN DE LA FUERZA ILOCUTIVA PROCESO DISCIPLINARIO NO. 1999-2436</b>	<b>109</b>
<b>4.2.4 UN INFORTUNIO COMUNICATIVO SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO: FALENCIAS EN LOS ELEMENTOS DEL PROCESO DISCIPLINARIO No. 11001-11022-000-2008-01092-00</b>	<b>115</b>
<b>4.3 ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO DURANTE LA EVALUACIÓN DE LA PPREPA A TRAVÉS DE LOS INFORMES QUE EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA RINDE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>120</b>
<b>4.3.1 LOS INFORMES AL CONGRESO COMO EVALUACIÓN DE LA PPREPA</b>	<b>120</b>
<b>4.3.2 ANÁLISIS CRÍTICO DE LA VOLUNTAD MANIFESTADA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b>	<b>124</b>
<b>CAPÍTULO V A MANERA DE CONCLUSIÓN</b>	<b>129</b>
<b>5.1. LA COMUNICACIÓN DE LA NORMA: UNA MIRADA EVOLUTIVA DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD</b>	<b>129</b>
<b>5.2 LA COMUNICACIÓN COMO UN FACTOR IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA</b>	<b>133</b>
<b>5.3 EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS PROPUESTOS</b>	<b>139</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>141</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

	PÁGINA
FIGURA 1-1 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	26
FIGURA 1-2 EL PROCESO DE COMUNICACIÓN SEGÚN FONSECA YERENA	28
FIGURA 2-1 TEORÍA DE LA FUERZA ILOCUTIVA DE J: AUSTIN	62
FIGURA 2-2 GRAFICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA	64
FIGURA 2.3. ACTORES EN LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL	70
FIGURA 4-1 TEORÍA DEL INFORTUNIO COMUNICATIVO	89

	PÁGINA
FIGURA 4-2	106
INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LA PPREPA 1992-2009.	
FIGURA 4-3	127
INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LAS DECISIONES EN PROCESO DISCIPLINARIOS 1992- 2009.	
FIGURA 5-1	130
LA NORMA COMO MENSAJE DEL ESTADO	
FIGURA 5-2	132
LA NORMA COMO FACTOR DE UNIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES SOCIALES	

## **LISTA DE TABLAS**

	PÁGINA
TABLA 3-1	85
HERRAMIENTAS REGULATORIAS	
Tabla 4-1	128
RESUMEN DE EVENTOS	
COMUNICATIVOS ANALIZADOS	

## **LISTADO DE SÍMBOLOS Y ABREVIATURAS**

<b>ABREVIATURA</b>	<b>TÉRMINO</b>
PPREPA	POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA
MECI	MODELO ESTÁNDAR DE CONTROL INTERNO
CSJ	CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA
CNA	CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN
PQR	OFICINA DE PETICIONES QUEJAS Y RECLAMOS
NTGCP:1000	NORMA TÉCNICA DE GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO
ONG	ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL
COPNIA	CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA Y PROFESIONES AFINES
DIAN	DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende como primera medida, identificar los principales estudios y contribuciones que se han producido desde diversas disciplinas y que nutrirán la investigación sobre los efectos del ejercicio comunicativo de los actores intervinientes en la Política Pública Regulatoria del Ejercicio Profesional en el Ciudadano, justificando con ello la pertinencia de la investigación ante la ausencia de estudios similares y su novedad.

Al respecto, se aclara que no se han encontrado investigaciones que relacionen la totalidad de los elementos que conforman el fenómeno de estudio, por lo cual, se hace necesario analizar los aportes producidos de manera aislada desde las Ciencias de la Comunicación, la Ciencia Política, la comunicación en el ejercicio político y la comunicación de las políticas de Estado; analizando el enfoque de las Políticas Públicas, el Derecho y la Administración Pública, intentando establecer las posibles relaciones entre ellas.

En ese sentido, las Ciencias de la Comunicación contribuyen con las teorías que analizan los componentes de la comunicación efectiva y las causas de los posibles fracasos; temas esenciales para entender el ejercicio comunicativo entre las autoridades, y éstas con el Ciudadano Regulado. Las teorías producidas por John Austin (1971), Jürgen Habermas (1992) y Harold Lasswell (1985) serán particularmente útiles para la investigación.

De igual forma, la Ciencia Política nos aporta el novedoso enfoque de Políticas Públicas para entender cómo las autoridades públicas de un Estado, -y los particulares delegados para fines específicos-, buscan solucionar ciertos problemas a

través de las relaciones de poder; en este caso, la Regulación del Ejercicio Profesional. Aunque, la Ciencia Política ha producido desarrollos para el análisis del ejercicio comunicativo retórico y herramientas publicitarias para “vender” figuras políticas, planteamientos y acciones de gobierno, marketing electoral y gubernamental, estos aportes, a pesar de que se relacionan con el ejercicio comunicativo no atañen al objeto de investigación.

De otra parte, el Derecho contribuye a la investigación con las teorías sobre el principio de publicidad de las normas y el principio de legitimidad, pues el objeto de la investigación versa sobre Políticas Públicas que hacen del Derecho su principal herramienta al producir regulaciones de ejercicio profesional que protejan a la sociedad y al profesional mismo.

Finalmente, la Administración Pública aportará las teorías y herramientas para buscar una mejora en la calidad del servicio público, a través de la estandarización de los procedimientos y del flujo de información entre las autoridades, y entre éstas y el ciudadano.

La investigación aquí planteada, radica en los efectos que tiene para el Ciudadano Regulado la comunicación entre los actores de la Política Pública, regulatoria del ejercicio profesional; por consiguiente, es necesario realizar una representación sistemática de las posturas epistemológicas, referencias teóricas y enfoques conceptuales, que fundamentaron el desarrollo de la investigación.

Igualmente, dentro de la Ciencia Política se tendrá en cuenta la hermenéutica como un “Macromolde” (CASAS & LOSADA, 2010), por cuanto sus valores y principios permiten la interpretación de las prácticas sociales buscando la intencionalidad de los actores; guiando el trabajo por un enfoque Constructivista que es apropiado, debido a que ahonda en la identidad de los actores, sus intereses, y

cómo estos intereses se ven reflejados en las conductas asumidas por los actores en el curso de su interrelación política y comunicacional.

Como referente de Ciencia Política, en lo correspondiente a Políticas Públicas Regulatorias, se parte de teorías que indican la secuencia irregular de los momentos de la Política Pública; observando que en la regulación del Ejercicio Profesional se prioriza al Derecho como herramienta de la implementación de éstas políticas, incorporando postulados de John Rawls (1997) relacionados con la ética planteada por Immanuel Kant (1939).

Es así como desde las Ciencias de la Comunicación, se ha abordado la teoría de Austin (1971), que plantea la importancia de la actitud y la aptitud de los interlocutores y de los procesos comunicativos; para con ello abordar la teoría de Habermas (1992), y la posibilidad de que la comunicación sea un factor que permita mejoras en la implementación de la Política Pública.

Para efectos del presente trabajo, entenderemos la investigación aplicada como una modalidad investigativa para la cual:

Su objetivo central está en proveer tecnologías o esquemas de acción derivados de los conocimientos teóricos construidos dentro de la secuencia de la Línea. Estas investigaciones carecen, propiamente hablando, de preguntas. Más bien tienden a establecer una relación productiva, ingeniosa y creativa, entre las posibilidades de un modelo teórico, por un lado, y las dificultades o necesidades que se confrontan en el terreno de la práctica, por otro lado (PADRON, 2001).

Aquí una aclaración conceptual, lo indicado en la anterior cita como “línea” ha de entenderse, dentro del contexto que nos atañe, como *GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS*; que es la línea de investigación en la que se enmarcó el trabajo realizado, dentro de los parámetros establecidos por la Universidad de Nuestra Señora del Rosario para la investigación en materia de Ciencia Política.

Por ello, se planteó la realización de una investigación aplicada por cuanto la relación entre la teoría y la práctica es indispensable en el trabajo que a continuación se expone. El esclarecimiento de los fundamentos teóricos y su concatenación con el terreno de la praxis, en lo referente a Política Pública Regulatoria del Ejercicio Profesional, bien pueden tenerse como finalidad en la exposición de ésta investigación.

Se ha trabajado:

- a) Un análisis comparativo de la regulación de las diferentes profesiones.
- b) Se han evidenciado los actores de la Política Pública.
- c) Se realizó un análisis desde el infortunio comunicativo de Austin.
- d) Finalmente se plantea la necesidad de que las Políticas Públicas atiendan a una mayor comunicación entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad que implementa la regulación.

La investigación se realizó con análisis documental, en principio teórico, para luego hacer una revisión de los documentos que reposan en la Biblioteca del Congreso, y con base en el análisis de la legislación que regula otras carreras, se ha elaborado la evaluación de los infortunios comunicativos que permiten la conclusión del trabajo.

La investigación realizada, parte de la siguiente hipótesis: **“La inadecuada comunicación entre los actores de la Política Pública que regulan el ejercicio profesional en Colombia, genera alteraciones en la relación entre el Ciudadano Regulado (ABOGADO) y la Autoridad Pública que ejerce su regulación (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA); lo cual impide la efectividad en los momentos de las Políticas Públicas regulatorias.”**

Para corroborar o refutar la hipótesis propuesta, fue necesario observar el impacto de la comunicación entre los actores de la Política Pública regulatoria frente a la relación entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad Pública, teniendo como epicentro las políticas de regulación del ejercicio profesional en Colombia.

El desarrollo de la Política Pública como fenómeno político tiene un sinnúmero de factores exógenos y endógenos que pueden incidir en el éxito o fracaso del objetivo planteado. Por ende, la investigación se centra en la comunicación de los actores que se interrelacionan en los diferentes momentos de la política.

En la realidad, no necesariamente todas estas actividades se dan con la misma intensidad o, incluso, no siempre es posible diferenciarlas completamente. Algunas pueden darse simultáneamente y aparecer por momentos como una unidad. Hay que recordar que el modelo no debe entenderse como un ordenamiento cronológico, pues el orden sugerido está continuamente afectándose por la interacción propuesta (MOLINA, 2002).

Con relación a ello, no puede perderse de vista que el desarrollo de la Política Pública se da en diferentes momentos cronológicos (no necesariamente en un orden temporal estricto) y que, por ello, los actores y factores que llevan al cumplimiento de objetivos de la Política Pública Regulatoria no pueden circunscribirse únicamente al campo de la comunicación, se pretende estudiar el efecto de la misma en el desarrollo de una Política Pública exitosa o infructífera. Si bien no puede desconocerse que existen factores de igual o mayor relevancia a los cuales puede atribuirse el éxito o fracaso de una política, para el caso actual es menester evaluar el efecto de la comunicación.

La finalidad de la Política Pública Regulatoria se encuentra directamente ligada con la aprehensión de lineamientos de conducta por parte del Ciudadano en relación con los objetivos de políticas públicas regulatorias, y por ello representa un

desafío para la Autoridad Pública. La investigación planteada busca demostrar la relevancia de la comunicación, debido a que se considera necesaria para el adecuado alcance de las finalidades de la Política Pública Regulatoria, en lo referente al ejercicio profesional, por cuanto la efectividad en la implementación y la realización de una evaluación satisfactoria permite el adecuado control y el cumplimiento de los objetivos del Estado.

El estudio planteado pretende ser un insumo para la generación de modelos de comunicación que contribuyan a la efectividad y perdurabilidad de las políticas públicas regulatorias del ejercicio profesional, las cuales son perfectibles y deben ser estudiadas con mayor detenimiento, en pro de evitar el menoscabo de derechos fundamentales.

Muchas de las normas que se plantean como instrumentos de la regulación se encuentran desactualizadas, debido a que su expedición data de tiempos anteriores a la promulgación de la constitución de 1991; es por ello que en procura de la constitucionalización de algunos artículos que se han dejado de aplicar, las autoridades públicas responsables de la regulación deben realizar un trabajo conjunto con los ciudadanos, para garantizar no sólo la legalidad de la actuación administrativa, sino la interacción de grupos de interés y ciudadanos objeto de regulación, lo cual llevaría a lograr una aplicación conjunta desde la óptica de la acción comunicativa efectiva en el desarrollo de la Política Pública.

Para efectos de la investigación a realizar se entenderá por Política Pública:

“Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (VELASQUEZ 2009).

Con base en ello se considera que la regulación del ejercicio profesional reúne las características de ésta definición y es procedente tomarla como ejemplo que

permita la aplicación de las teorías adoptadas en materia jurídica, política y de comunicación.

La regulación del ejercicio de profesiones cuya práctica indebida pueda atentar contra la sociedad ha llevado a los Estados a ocuparse del tema, en procura de reglamentar parámetros de ejercicio y lineamientos disciplinarios que permitan no sólo el ejercicio adecuado de una disciplina, sino la protección a la sociedad, para lo cual se han creado instituciones que permitan la presencia estatal como una garantía de idoneidad profesional y ejercicio correcto. De igual forma, la mencionada regulación permite la protección de una profesión, y cubre a los profesionales en determinadas áreas, al avalar la legalidad de las acciones ejercidas con ocasión del ejercicio de una profesión.

Al respecto, me permito citar un escrito que reúne el espíritu de la política de manera concreta y explicativa, publicado por el Consejo Nacional de Acreditación:

“La regulación del ejercicio de las profesiones en Colombia tiene su fundamento en la Constitución Política de 1991, Artículo 26 que establece que toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles. Igualmente la Constitución establece que los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

En este marco y para proteger los derechos de otras personas, el legislador puede exigir además de títulos de idoneidad para el ejercicio de algunas profesiones que comprometen el interés social, la creación de licencias, tarjetas o en fin certificaciones públicas de que el título de idoneidad fue debidamente adquirido” (CNA s.f.)

La investigación se realizó procurando la puntualización de los principales aspectos teóricos de la comunicación en el desarrollo de esta Política Pública Regulatoria, desde su formulación hasta su evaluación, entendiendo que no se

requiere una secuencia estricta en la ejecución de las diferentes etapas (MOLINA 2002). Igualmente, se pretende evaluar la efectividad de semejantes políticas mediante ejemplificación de casos concretos, permitiendo, de esta manera, un mayor entendimiento de las teorías planteadas y una revisión o reformulación de la aplicación propuesta en el ejemplo. Por ello, se realizará la evaluación de las políticas implementadas a través del Consejo Superior de la Judicatura, analizando el flujo de información y los procesos comunicativos entre este Consejo como Autoridad que implementa la regulación y el abogado en ejercicio que se entiende como el Ciudadano Regulado.

Se hace necesario resaltar que aunque se realizó una evaluación de la legislación y de la normatividad relacionada con la política en cuestión, estas normas son observadas como instrumentos que permiten la implementación de la política.

Siendo este un componente jurídico importante, se indica que el eje del presente trabajo es la relación de los diferentes actores políticos, la interlocución y, en especial, el efecto que tiene la comunicación en la relación entre el individuo regulado y la autoridad pública regulante; es por ello que los planteamientos jurídicos serán un insumo en la construcción de esta investigación, cuya materia se pretende interdisciplinaria, con un enfoque primordialmente político.

Se ha planteado como la finalidad última de este trabajo de grado el **Identificar el efecto que ha tenido la comunicación, entre los actores de la Política Pública Regulatoria en materia de control del ejercicio profesional de la abogacía en Colombia, a partir de 1991 hasta 2009; determinado la existencia de cambios sustanciales entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad que implementa la regulación.**

En atención a ello se ha considerado dentro de los objetivos específicos y metodológicos la necesidad de Delimitar la teoría de la comunicación aplicable al

desarrollo de la Política Pública Regulatoria del ejercicio profesional de la abogacía, en lo referente al adelanto de las políticas públicas que regulan el ejercicio profesional.

Así mismo en el transcurso del presente trabajo se determinarán los diversos tipos de actores que participan en la formación de la Política Pública que regula el ejercicio profesional, evaluando la viabilidad de denominarlos “interlocutores”.

De igual forma se logra establecer el papel de las Autoridades Públicas como actores políticos dentro de los momentos de la Política Pública que regula el ejercicio profesional de la Abogacía, también se establece el papel del Ciudadano como actor político dentro de los momentos de la Política Pública que regula el ejercicio profesional, y se analizan las implicaciones que tiene la comunicación en el vínculo entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad Pública que ejerce la regulación.

Para cumplir estos propósitos el trabajo de grado en el primer capítulo se presenta el análisis de los estudios que analizan la relación entre Ciencia Política, Derecho y Comunicación, con ello se pretende establecer que pese a que existen amplias investigaciones en cada una de éstas áreas del conocimiento, en cuestión de Política Pública Regulatoria no existen estudios específicos que las interrelacionen.

En el segundo capítulo se realiza un análisis práctico de la PPREPA, de lo que se deriva la presentación de una Teoría de la Comunicación aplicable a la Política Pública que regula el ejercicio profesional; con ello se pretende adelantar un estudio de la teoría de la comunicación, con la finalidad de evaluar la pertinencia de su aplicación dentro del desarrollo de la Política Pública, para lo cual se hace necesaria una revisión de los planteamientos de J.L. Austin, Perelman y Habermas.

De igual forma, se hizo imperativa una evaluación de autores actuales que estudian la incidencia de la comunicación en el ámbito político y jurídico, más exactamente en el desarrollo de la Política Pública, por lo que puede afirmarse que el contexto teórico del trabajo se encuentra enmarcado en este segundo capítulo.

Para lograr la determinación de los actores de la Política Pública que Regula el Ejercicio Profesional (interlocutores), en el tercer capítulo se exponen los principales actores con base en un análisis de las diferentes profesiones reculadas; posteriormente, con base en diferentes teorías políticas que puntualizan una clasificación específica en relación con los diferentes actores en el desarrollo de la Política Pública, se pretende determinar los diferentes tipos de actores que se interrelacionan en la actividad comunicativa al interior del tema planteado.

**En el cuarto capítulo se presenta un análisis de Interrelación de actores en las etapas de la Política Pública, con base en el modelo de análisis del infortunio comunicativo planteado por J. Austin,** es así como se logró la determinación de los actores en tres momentos de la Política Pública, Formulación, Implementación y Evaluación; partiendo de eventos comunicativos reales que ejemplarizan la viabilidad del modelo de comunicación aplicado.

Finalmente, con base en los objetivos, se logran conclusiones importantes en relación con la necesidad de la comunicación para garantizar la legitimación de la regulación en la Política Pública, y la pertinencia de garantizar la comunicación entre la Autoridad y el Ciudadano, en beneficio de la efectividad de la reglamentación.

## **CAPÍTULO I**

### **CIENCIA POLÍTICA, DERECHO Y COMUNICACIÓN, ANÁLISIS DE SU INTERRELACIÓN**

Descubrir el efecto que la comunicación ha tenido en la relación entre el Ciudadano Regulado (profesional) y las Autoridades Regulantes, dentro del marco de la Política Pública Regulatoria del ejercicio Profesional, requiere de un análisis que recoja elementos de cuatro disciplinas: las Ciencias de la Comunicación, la Ciencia Política desde el Enfoque de Política Pública, y el Derecho sustentado en el marco de la Administración Pública; éstas disciplinas a pesar de considerarse independientes, la praxis ha demostrado que están directamente relacionadas

Dentro del estudio realizado es posible corroborar teóricamente la relación de cada una de estas disciplinas, cada aporte teórico ha enriquecido la relación, generando nuevas ramificaciones y aplicaciones derivadas de visiones y perspectivas diferentes cuyos contextos y enfoques garantizan la constante unificación y oxigenación de esta relación que paulatinamente crece en su estructura teórica.

La preocupación fundamental, es establecer la actual situación de los aportes teóricos realizados, relacionados directamente con la Regulación del Ejercicio Profesional, haciendo énfasis en la incidencia de la Comunicación entre el Ciudadano Regulado y las Autoridades Regulantes, para lo cual examinaré las contribuciones de diferentes autores de las disciplinas, resaltando que ese examen se ha realizado en el ámbito de la Política Pública Regulatoria, sirviendo la Comunicación y el Derecho como herramientas que proporcionaran conocimientos necesarios para abordar la solución del problema planteado.

Se abordará en principio, la Comunicación como factor influyente en el desarrollo humano ahondando en los estudios referentes a la Ciencia Política, posteriormente

referenciaré lo atinente a las Políticas Regulatorias, posteriormente me concentraré en la relación entre la Política Regulatoria del Ejercicio Profesional, relacionados directamente con el Derecho, más exactamente la ley como herramienta de regulación en el caso tratado, y finalmente se indicará la relación del factor comunicacional con la información requerida en las organizaciones Estatales desde la óptica de la Administración Pública.

FIGURA 1-1

### PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN



## 1.1. COMUNICACIÓN, DESARROLLO DE UN FACTOR FUNDAMENTAL EN LAS RELACIONES HUMANAS

La comunicación representa un factor relevante en las relaciones humanas, pues dada su importancia y sus repercusiones históricas, no obstante es una Disciplina naciente teóricamente hablando; podemos decir que los mensajes que quieren comunicarse obedecen a un margen de racionalidad que más que una simple expresión lingüística o gramatical implica factores sociales, temporales y filosóficos que con el tiempo han llamado la atención de diferentes pensadores.

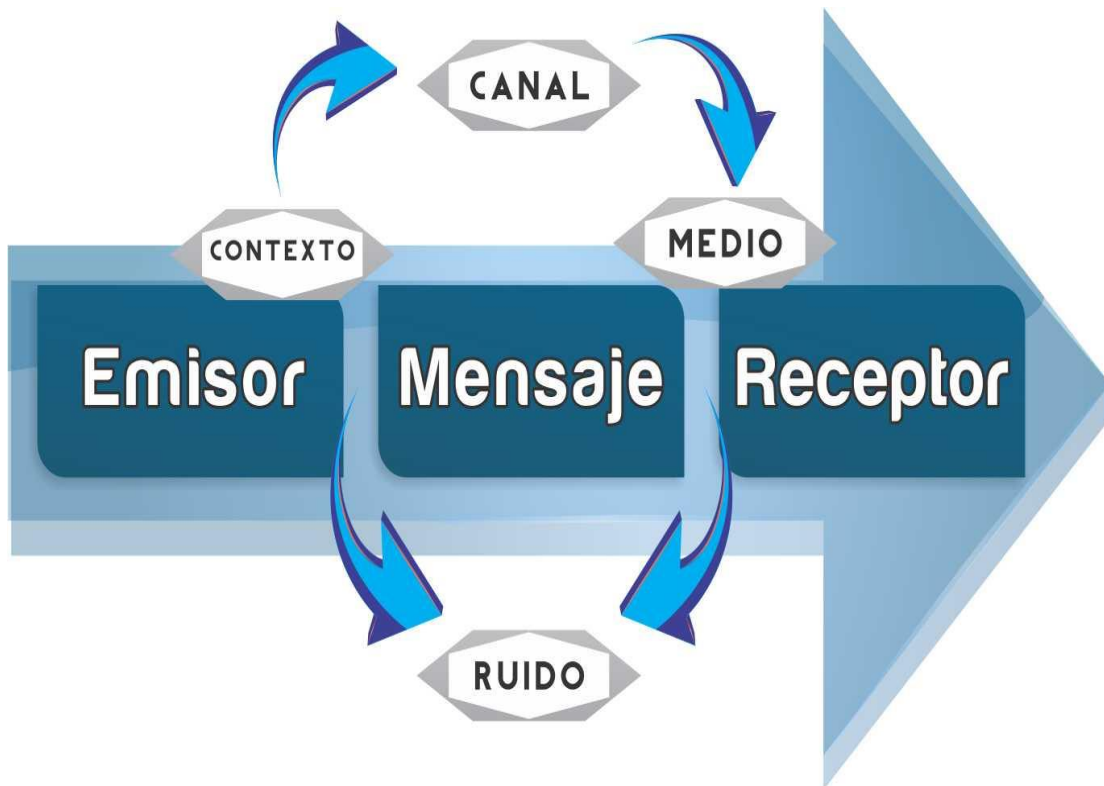
Durante siglos se contempló el modelo aristotélico del razonamiento contenido en el *Organon* (ARISTOTELES 1981), como perfecto; es decir, la concepción de la generación de una idea, la comparación de una misma mediante la consolidación de un juicio, y posteriormente la formulación de un raciocinio, el cual mediante la argumentación permite al interlocutor, evaluar el raciocinio adjudicándole la validez y verosimilitud de la que pudiere ser objeto.

En primer lugar, encontramos la necesidad de identificar el **contexto** en el cual tendrá lugar la acción comunicativa, para el caso, es el ámbito en el cual se realizarán las actividades tendientes a la materialización de la Política Pública. Como segundo elemento, se precisa tener conocimiento de quién es el **emisor**, es decir, aquel actor que profiere información específica. El tercer elemento hace referencia a aquel actor al que va dirigida la información, y a quien llamaremos **receptor**. En cuarto lugar, pero fundamental en el desarrollo de la comunicación, se encuentra el **mensaje**, que se encuentra conformado por información manifestada por el emisor. La información contenida en el mensaje, es enviada por el emisor mediante diferentes vías, a estas vías se les conoce en el argot de la comunicación como **canal**. La información se encuentra contenida en un **código**, el cual está conformado por una simbología que se combina entre sí permitiendo la interacción de los actores mediante un lenguaje común. Finalmente se encuentra el **ruido**, entendemos por ruido una interferencia que

afecta a los elementos haciendo infructífero el proceso de comunicación. (FONSECA YERENA 2005)

FIGURA 1-2

EL PROCESO DE COMUNICACIÓN SEGÚN FONSECA YERENA



Estos son los elementos básicos de lo que comúnmente se entiende por comunicación, no obstante, es de resaltar que la comunicación aplicada a la Política Pública implica un mayor nivel de complejidad.

“Los eruditos que estudian el «quién», el comunicador, contemplan los factores que inician y guían el acto de la comunicación. Llamamos a esta subdivisión del campo de investigación análisis de control. Los especialistas que enfocan el «dice qué» hacen análisis de contenido.” (LASSWELL 1985)

Para lograr una mejor explicación del componente comunicacional medular en la Política Pública, es necesario referirse a los postulados realizados por Harold Lasswell (1985) quien al relacionar los diferentes elementos de la comunicación, evidenció la importancia de la determinación del tipo de comunicación y los diferentes canales de comunicación que pueden existir en un contexto determinado.

El Siglo XX, fue el siglo de la comunicación, ello es comprobable solo con la observación de la evolución de los canales de comunicación, los cuales estaban reducidos a medios escritos y directamente verbales, pero más allá de ellos, dejó de limitarse el esquema de comunicación a la mera emisión de un *mensaje* por parte de un *emisor*, el cual transmite mediante un *medio*, para que este llegue a un *receptor*.

En su obra *¿cómo hacer cosas con palabras?* (AUSTIN 1971), J. Austin, devela a principios del siglo XX, la idea de que los mensajes dentro de un proceso de comunicación, no están limitados únicamente a enunciados carentes de intención (*ACTOS LOCUTIVOS*), es decir, siempre hay un componente (*FUERZA ILOCUTIVA*), que logra que dentro del proceso comunicativo, se consiga un resultado esperado (*ACTOS PERLOCUTIVOS*).

La teoría de Austin es de especial relevancia en la investigación que nos ocupa, por que permite a partir de sus aportes y análisis de la teoría de los infortunios, realizar una evaluación más cercana a los diferentes acontecimientos que pueden generar que el ejercicio comunicativo de los actores de la Política Pública tenga éxito o refleje una actuación desafortunada al no cumplir el cometido que se pretendía con la emisión del mensaje.

Continuando con la importancia de la comunicación, desde la teoría planteada por Habermas, observamos un aspecto esencial para el estudio correspondiente a la comunicación entre el Ciudadano y la Autoridad Pública, teniendo en cuenta que para Habermas ésta no se restringe únicamente a la fijación de parámetros legales de

conducta que deben ser practicados por la ciudadanía, se entiende como una conducta que tiene un contexto mucho más amplio a nivel del individuo, y por tanto, se requiere que la intervención estatal contemple la aplicación de medidas pedagógicas que contribuyan a la consolidación de actitudes individuales en beneficio del desarrollo social (HABERMAS 1978).

En relación con la argumentación jurídica, se resalta la “nueva retórica”, planteada por Perelman, la cual indica la necesidad de generar un auditorio universal, que permita la comprensión del argumento junto con la persuasión y aceptación del mismo (PERELMAN y OLBRECHTS-TYTECA 1989). Tales planteamientos son factibles de aplicación en el ámbito de la política regulatoria, pues constituyen uno de los puntos de partida primordiales, que permiten robustecer o declinar los planteamientos realizados; teniendo en cuenta que desde Perelman, la convicción y la persuasión están siempre presentes en la Política Pública, mediante los argumentos adecuados se puede generar en el interlocutor la certeza de lo que se comunica, en ese evento se está generando una convicción, sin embargo puede darse el caso en que sea necesario persuadir, es decir, que aunque el interlocutor no se convenza de los argumentos, se vea compelido a aceptarlos por diferentes motivaciones.

**Puede encontrarse una correlación entre la teoría Austiniana y la Habermasiana, por cuanto la fuerza ilocutiva tratada por Austin, se refleja en la validez de la norma planteada por Habermas, es decir, si el ciudadano concibe la norma como válida, existe una gran probabilidad de que la acate, evento en el que puede entenderse como afortunada la realización del efecto perlocutivo.**

Aunque el componente comunicacional en la política goza de amplio desarrollo en el estudio de la emisión y transmisión de mensajes, es posible indicar que con referencia a la incidencia de la comunicación de actores políticos en la relación del Ciudadano Regulado con la Autoridad que implementa la regulación, a la fecha no se han realizado estudios que traten puntualmente este tema.

## 1.2. CIENCIA POLÍTICA

*“Al pensar en la política como ciencia, la búsqueda se encamina hacia una relación entre teoría y práctica, es decir, en visualizar a la política como una ciencia aplicada, en donde la acción política no se convierte en el fin del conocimiento, sino en el sujeto del mismo. Es decir, la praxis política se presenta como el objeto de estudio, los fenómenos a explicar y, para algunos, los enfoques a medir”*

(OLIVERA GARCIA, 2009).

El Estado Colombiano se encuentra compuesto por un territorio, por una población, la soberanía reconocida por otros Estados, pero lo primordial para la estructuración de este Estado, se encuentra en la constitución misma de su sistema político, de sus instituciones y la manera en que le da forma al Gobierno (MENDOZA 2000), por ende la Ciencia Política evalúa la interrelación de éste poder, con todas sus aristas, permitiendo el desarrollo de saberes que nutren la detección de necesidades, la toma de decisiones y sobretodo la solución de las problemáticas que esta ciencia plantea.

El elemento poblacional es coyuntural para lograr el control político sobre un Estado, y pese a que la tendencia a la democracia representativa es un denominador común en los países occidentales, el nivel de representatividad se ha puesto en tela de juicio por que no se garantiza la participación efectiva de los ciudadanos y por que la burocratización y el sesgo institucional impide la evolución de la participación política por parte de la ciudadanía (HABERMAS, 1996), al respecto Hannah Arendt, ha discurrido en un sinnúmero de estudios respecto a la situación de ciudadano como actor político, siendo la representatividad un objeto de análisis que ha llamado la atención de investigadores como Johan Font quien se ha preocupado por realizar este tipo de estudios en la península Ibérica (FONT, s.f.)

Más allá del debate habermasiano de lo público y lo privado, se requiere tener claridad en lo que plantea la Teoría de la Acción Comunicativa delimitando el contexto en el que esta puede darse para garantizar que el diálogo de saberes

contribuya a la resolución de posibles conflictos y a la creación de parámetros comportamentales legítimos, los cuales al ser adoptados por los ciudadanos, permiten el cumplimiento de las exigencias planteadas desde la regulación.

Dependiendo de la tipología y la aplicabilidad de las políticas, pueden aplicarse los planteamientos de Habermas; ello debido a que no todas las necesidades que se propone resolver el Gobierno, son susceptibles de debate y aprobación por parte de grupos representativos de la sociedad. En ese orden de ideas, es necesario analizar en el transcurso de la investigación, la viabilidad de la aplicación de esta teoría en los momentos de la Política Pública Regulatoria del ejercicio profesional.

La validez de una norma para Habermas se encuentra representada en la aceptación del ciudadano objeto de regulación, por ello se puede decir que Habermas trasciende a Austin, al incorporar en el elemento volitivo la necesidad del reconocimiento de la autoridad (HABERMAS, 1996).

### **1.2.1 LA COMUNICACIÓN EN LA CIENCIA POLÍTICA**

*“Comunicación es todo proceso de interacción social por medio de símbolos y sistemas de mensajes. Incluye todo proceso en el cual la conducta de un ser humano actúa como estímulo de la conducta de otro ser humano. Puede ser verbal, o no verbal, interindividual o intergrupal”.* (LOMONOSOV s.f.)

La Comunicación como factor influyente en el desarrollo de las actividades humanas permea el campo de la política, y se convierte en un instrumento coyuntural en muchas de las actividades relacionadas tanto con el ejercicio puramente político, como con las formas en las cuales el gobierno en todas sus esferas difunde las políticas públicas, para que sean ejecutadas y comprendidas por el conglomerado.

Existe un creciente interés por demarcar y aplicar principios de las ciencias de la comunicación para generar teorías de cómo el político de oficio puede asegurar una interlocución efectiva con el votante.

Por otro lado, se tiene la necesidad de “vender la política”, teniendo a la Política Pública como un producto que es necesario vender, bien sea al ciudadano como consumidor final, o como una forma de “persuadir a una audiencia objetivo” (SALAZAR VARGAS 2009), de esta manera se puede ver como no solo una idea dentro de la política, sino un candidato o una medida instrumental, se convierte en un producto factible de posicionar en un mercado cada vez más competitivo como es el del ejercicio político, a estas latitudes, el “vender el producto político” es catalogado como marketing político, siendo una de las aplicaciones de la comunicación, directamente relacionada con la mercadotecnia y la publicidad.

El planteamiento de la influencia de la comunicación política en el desarrollo de la democracia, entronizando del marketing político y planteando la importancia de la imagen como parte de los componentes que pueden suplir las falencias de las promesas de campaña en el ejercicio de la política como profesión (PARDO 1997), ha sido investigado en los últimos tiempos en que el Político de Oficio se ha convertido en un personaje público que pretende “vender” su programa como un producto, situación que con la evolución de la publicidad, en la actualidad ha dejado de ser mal visto, para pasar a ser una situación de la cotidianidad ciudadana.

“La opinión pública, como manifestación colectiva, haría referencia a aquellas actitudes públicas cuando en ellas predomina el componente cognitivo racional. Dos son, por tanto, las maneras de entender el concepto de opinión, la primera, como sinónimo de impresión o imagen y, la segunda, como expresión verbalizada de la racionalidad del ser humano.” (MONZÓN 2001)

Dadas las circunstancias de la evolución de las instituciones democráticas, y la importancia de los medios de comunicación, los cuales desde mediados del siglo XX, comenzaron a ser parte fundamental de la vida política, es por ello, que tanto los

técnicos políticos, como los teóricos y los políticos de profesión, comenzaron a preocuparse por la imagen; como lo refiere C. Monzón, la impresión o imagen de un político, tiene un impacto relevante en el electorado y por tanto la imagen empezó a jugar un papel predominante en lo que a las campañas de elección se refiere (MONZÓN, 2001).

Sin que ello obste, debe tenerse en cuenta, que los cambios de la política mundial luego de la segunda guerra mundial, y las críticas de los movimientos sociales de los años 60' y 70' en lo referente a la intervención Estadounidense en Vietnam, permearon paulatinamente las instituciones estatales e hicieron que las entidades gubernamentales, comenzaran a preocuparse por la aceptación del impacto que generaban las diferentes implementaciones de la Política Pública, los medios de comunicación cobraron una importancia inusitada en la aceptación o rechazo de las políticas.

El desarrollo de los medios de comunicación, permitió que la prensa presentara a la sociedad los hechos en tiempo real; los periodistas dejaron de ser meros portadores del mensaje y empezaron a realizar análisis que potenciaban la conformidad o inconformidad de la ciudadanía respecto a aspectos fundamentales de la política nacional. Es por ello que McLuhan plantea su teoría de que “el medio es el mensaje” (MC LUHAN 1967); en esta obra el autor plantea la acción mediática como moderadora de la conducta humana, situación plenamente probada por Orson Wells en el ejercicio radial de 1938 en el cual emitió la obra “*LA GUERRA DE LOS MUNDOS*” (WELLS 2004), la mencionada situación, generó pánico en las poblaciones en donde se suscitó el supuesto evento, probando la incidencia de la comunicación, dada la credibilidad de los medios.

En ese orden de ideas, se tiene que la incidencia de los medios de comunicación, es un factor determinante en el desarrollo de la actividad humana, por tanto la práctica de la política y el desarrollo de la Política Pública no están exentos

de la injerencia de los medios de comunicación globalizados, los cuales inciden de manera efectiva en el comportamiento del ciudadano, permitiendo que tanto la sociedad civil como los gobiernos, se valgan del efecto mediático para convalidar sus objetivos. (MC LUHAN 1967)

Así mismo, es necesario tener en cuenta la importancia de la argumentación en la esfera política, por cuanto es de esta manera que el actor político persuade o convence a aliados y detractores de las bondades de la implementación de la política trazada, por tal motivo, la retórica recobra un nuevo sentido para la política, debido a que deja de ser un atributo restringido al político de oficio y se convierte en una herramienta del técnico, el teórico y el operador político (MAJONE 1997).

En el estudio de G.D. Majone (1997), se indica la existencia de restricciones en el desarrollo de la Política Pública, atribuibles a las actitudes y los valores del conglomerado social, situaciones estas que son factibles de cambio mediante el grado de persuasión que pueda ejercer el actor dentro del proceso.

Galindo Cáceres, presenta un interesante acercamiento a la cultura de la información en el que se realiza una contextualización de las repercusiones sociales en el ámbito de la comunicación, la cultura política y la democracia, resaltando de igual manera la influencia recíproca, caracterizando el eje problémico en tres aproximaciones: Cultura política, Cultura de información y cultura de comunicación y finalmente Sociedad de Información, Sociedad de Comunicación y Democracia (GALINDO CACERES 1997).

“el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos (WOLTON 1995)”

Wolton atribuye a la comunicación la facultad de permitir la coexistencia de grupos sociales en un ambiente democrático. De igual forma, indica que la tecnología

actual facilita la democratización de la información y por ende permite la participación del individuo en la esfera política por cuanto da especial relevancia a la opinión pública y a los medios de comunicación (WOLTON, 1995).

Una vez evaluada la situación de la imagen, vista desde la perspectiva de C. Monzón y el factor que imprime relevancia al marketing político y al manejo de la opinión pública, es necesario indicar que pese a la importancia de estas aplicaciones de la comunicación política, se concluye que el objeto primario de la investigación a realizar, está relacionado con la identificación de las formas básicas de comunicación y la detección de los interlocutores durante el desarrollo de la Política Pública.

Por lo anterior las orientaciones planteadas desde la comunicación política en materia de retórica, marketing publicitario, y manejo de medios con finalidades específicas puede modificar seriamente el objetivo, por considerarse poco precisos en relación con el tema a desarrollar, por tanto se hará uso de estas fuentes bibliográficas y se retomarán los planteamientos que se consideren necesarios con beneficio de inventario.

La comunicación como ciencia en el ámbito de la Ciencia Política, ha sido desarrollada en el ejercicio del Marketing Político, el manejo de Opinión Pública, la publicidad de los instrumentos normativos de la política regulatoria como prerequisite de validez y la retórica utilizada por el político de oficio con fines persuasivos dirigidos al electorado; no obstante se ha encontrado que respecto al ejercicio de la comunicación entre los actores de la POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL no hay estudios concretos de los cuales se pueda partir, o a los cuales se pueda aportar una nueva óptica.

### 1.2.2. EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Al adentrarnos en el enfoque de Políticas Regulatorias, debemos puntualizar la percepción de Política Pública, la cual debe contener la detección de necesidades de un conglomerado, las posibles soluciones, y las acciones que deben realizarse para conseguir que las actividades de las autoridades públicas competentes se encaminen hacia el cumplimiento de los fines propuestos para el desarrollo de lo proyectado para la solución de la problemática social planteada.

Para Thoenig la Política Pública radica en *“la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”* (CABRERO 2005)

Esta concepción de Política Pública, permite avizorar la interrelación de Autoridades Públicas, pero también permite la incorporación del factor social, posibilitando la consolidación de los ciudadanos como actores de las Políticas, situación que para el desarrollo del tema a investigar resulta interesante por la necesidad de plantear la importancia de la información y la Comunicación en el desarrollo de estas actividades que configuran la Política Pública.

Sin embargo, una definición más cercana de lo que puede entenderse por Política Pública indica la realización de *“un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminada a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener* (VELASQUEZ 2009), ante este punto de vista, debe resaltarse la participación de la Autoridad Pública en los diferentes momentos de las políticas públicas, la implementación de las Políticas es Estatal por excelencia, no obstante se reconoce la importancia de la participación de particulares.

De igual forma es importante resaltar la importancia del análisis de las políticas públicas cuyo desarrollo permite la toma de decisiones, las cuales al materializarse generan un efecto en el agregado social al que están dirigidas, llama la atención la concepción de “lo público” manejado por Maria das Graças Rua, quien relaciona este concepto con la legitimidad del poder con que se pretende implementar la Política Pública, abriendo paso a la posibilidad de que no sea únicamente el Gobierno quien realice Políticas Públicas, sino que pueda delegarse esta función a los particulares siempre y cuando esta delegación sea legítima; abriendo el abanico de actores en la escena del desarrollo de la Política Pública (GRAÇAS RUA s.f.).

Desde el nacimiento de una política hasta su evaluación o transformación, es poco probable predecir el nacimiento y el fin de una política por su posibilidad de transformación, teniendo en cuenta que no existe una secuencia estrictamente establecida, por cuanto lo que se busca en el desarrollo de éstas es la adecuada solución de la problemática propuesta, y ello necesita ejecutar la Incorporación en la Agenda, Formulación, Implementación y Evaluación, las veces que sea necesario para lograr el cumplimiento de la finalidad propuesta en la política. (MOLINA 2002)

Debemos delimitar el concepto de “actor político” porque ello nos permitirá mayor manejo de la información relacionada, desde la concepción de Japp, es posible una visión sociológica de los actores políticos, debido a que el análisis del proceso de comunicación entre los actores, permite concluir en su escrito, que no es prudente despersonalizar a los actores, por cuanto las características del individuo inciden notablemente en la relación del individuo con su entorno, y de igual manera genera actitudes con los demás actores:

Quizás de la manera más clara posible, el concepto del actor marca la posición especial y característica de la teoría sociológica de sistemas. Como algo evidente de suyo, en el lenguaje cotidiano se parte de los actores en el sentido de individuos actuantes. Estos “tienen” motivos y, en correspondencia, actúan. Desde la perspectiva de la teoría sociológica de sistemas, se puede salvar esta imagen del actor sólo con suma dificultad, pero al costo de ignorar la diferencia entre la conciencia y la

comunicación. Por el lado de la conciencia, ésta debe notificar, es decir, entrelazarse en la comunicación. Y para ésta última, la conciencia es el lado no marcado de la distinción entre conciencia y comunicación. (JAPP 2007)

Con lo anterior, Japp identifica los diferentes actores políticos, e indica que debe tenerse en cuenta diferentes parámetros de caracterización, para de esta manera identificar las distintas fuentes de información, dentro del proceso de comunicación compuesto en torno a una Política Pública.

Las desigualdades sociales y los espacios que se generan en pro de la participación, están seriamente relacionados con la actitud participativa de los ciudadanos en cuestión. Para efectos de la investigación que me ocupa, permite observar que las acciones políticas que deben proponerse, no pueden contenerse en la mera participación en el planteamiento y creación, sino que deben trascender, al punto que el ciudadano reconozca la necesidad de su participación en pro de su desarrollo; es decir, el ciudadano debe reconocer un beneficio en su participación, pues de lo contrario lejos de participar movido por el simple ejercicio de sus derechos, puede generar una apatía, al considerar infructuoso el esfuerzo realizado (FONT, s.f.).

La obra de Roth, mediante el análisis de los diferentes momentos, permite evaluar la posibilidad de la aplicación de la acción comunicativa en determinadas políticas, permitiendo que la interacción ciudadano –autoridad pública, genere el empoderamiento de la política por parte del ciudadano y garantizando de esta manera la adecuada aplicación de la política (ROTH 2004).

Roth indica un enfoque *MIXTO* que permite la vinculación del ciudadano y de la sociedad en general, por cuanto la orientación realizada por expertos se robustece con la participación ciudadana, logrando la participación y la apropiación de las políticas por parte de los ciudadanos, quienes al apropiarse de la norma desde su creación, son sujetos relevantes tanto en la formulación como en el desarrollo y posterior

evaluación de una política regulatoria, facilitando la perdurabilidad de la política originada en la aceptación social de la misma (MOKUS 2001); se resalta que para lograr la materialización de este enfoque se requiere tanto de la información de la gestión realizada como de una comunicación adecuada, que permita que todos los actores de la política puedan acceder a la información y puedan exponer las necesidades factibles de solución por parte de la autoridad pública.

Dentro del ejercicio de la Política Pública, se encuentra una división que permite la especificación de la política en relación con la finalidad de la misma, es así como según Theodore Lowi (LOWI 1992), pueden encontrarse las siguientes:

- Políticas distributivas: Acción pública que concede un nuevo beneficio a particulares, en casos específicamente designados, sin que otros ciudadanos se vean afectados por la concesión.
- Políticas redistributivas: beneficios otorgados a los particulares que reúnan las calidades exigidas en la norma, tales beneficios ya se encontraban concedidos a otros beneficiarios y por tanto se funda en la acción de volver a distribuirlos.
- Políticas constituyentes: permiten la organización institucional que se requiere al interior de las entidades.
- Políticas regulatorias: tiene como instrumentos, normas específicas que afectan el comportamiento de los ciudadanos, versan sobre obligaciones y prohibiciones.

Con respecto a la última categoría de esta clasificación, es necesario indicar que la actual investigación, versará sobre la política regulatoria, pretendiendo indagar sobre los actores que la desarrollan y teniendo en cuenta los canales de comunicación empleados, para de esta manera establecer las incidencias de esta comunicación en el ciudadano y en su relación con la Autoridad Pública.

Para lograr los resultados esperados en la toma de decisiones, luego de la detección de las necesidades y de la problemática que se pretende solucionar con la implementación de una Política Pública Regulatoria, el actor que genera la política, puede hacer uso de diversos instrumentos que permitan la efectividad en los resultados pretendidos, es así como se recurre a la herramienta regulatoria por

excelencia (HOWLETT y RAMESH 1995), que es la normatización de la conducta individual y colectiva por parte del Estado.

Tomando como instrumento los estamentos normativos del Estado, a nivel legislativo se encuentra el Congreso de la República, a nivel de la Rama Ejecutiva del Poder Público se encuentra tanto la regulación realizada por decretos, como la efectuada por resoluciones ministeriales, de igual forma a nivel departamental se encuentran los acuerdos y ordenanzas de las Asambleas Departamentales, y finalmente los acuerdos aprobados por los Concejos Municipales; cabe aclarar que tanto los Concejos Municipales como las Asambleas Departamentales, carecen de capacidad legislativa, las normas que de estas entidades provienen, son entendidas como actuaciones normativas proferidas por un ente normativo del poder ejecutivo (MENDOZA 2000).

Se hace necesaria igualmente la utilización de instrumentos organizacionales, como lo son las diferentes instituciones y entidades estatales, las cuales permitirán el desarrollo de la política en todos sus momentos, involucrando paulatinamente al sector privado, para garantizar la efectividad y sostenibilidad de la política implementada (HOWLETT y RAMESH 1995).

Es indispensable analizar la situación de la regulación en materia de política, pues es éste punto el inicio de la normatización de conductas individuales, situación ésta que tiene un componente comunicacional amplio, por cuanto se parte desde la incorporación en la Agenda de la Política, hasta su difusión y aprehensión por parte del conglomerado.

Torgerson indica que si bien es cierto que la formulación de lineamientos políticos no puede quedar circunscrita al escritorio del tecnócrata, tampoco pueden dejarse al azar enmarcado en las tendencias del comportamiento social, teniendo en cuenta que es indispensable priorizar las necesidades del conglomerado, pero de igual

forma se requiere que esta formulación, sea implementada por parte de estudiosos en la materia, y se tengan en cuenta los parámetros que obedecen a la consolidación del orden social desde los sentimientos individuales (THORGERSON 1992).

Reconociendo la amplitud de la bibliografía referente al tema de Políticas Públicas, es necesario indicar que los aspectos comunicativos y la especificidad de la interacción de los actores políticos en un proceso de comunicación, no ha sido abordada con singular dedicación como un tema puntual, se reconoce la importancia de la comunicación, pero no se analiza la incidencia de esta en las relacionadas entre los actores, y por tanto el tema a investigar adquiere un halo de novedad.

### **1.3 EL DERECHO COMO INSTRUMENTO DE REGULACIÓN PROFESIONAL**

La regulación del ejercicio profesional en Colombia, radica en tres ejes fundamentales: fomento de la profesión, expedición de matrícula y ejercicio de la potestad disciplinaria, facultad ésta que se delega en cuerpos colegiados adscritos a los ministerios que tienen afinidad con la profesión regulada.

Dentro de los estudios relacionados con la regulación profesional, es decisivo el ejercicio de la potestad disciplinaria, el cual emplea una herramienta normativa que es el código de ética, los estudios relacionados son extranjeros y se encuentran netamente relacionados con la juridicidad de la reglamentación (BESPALI 2006), dejando de lado la Política Regulatoria, el factor de la constitución de la norma como herramienta política, no ha sido observado en lo que a códigos disciplinarios de una profesión se refiere.

Mediante el ejercicio de la función jurisdiccional disciplinaria se resuelven los procesos que por infracción a sus regímenes disciplinarios se adelanten contra los funcionarios de la Rama Judicial, con la excepción de aquellos que gozan de fuero

constitucional, los abogados en el ejercicio de su profesión y las personas que ejerzan función jurisdiccional de manera transitoria u ocasional. Ello, sin perjuicio de la atribución que el artículo 277 numeral 6\_ de la C.P. le confiere al Procurador General de la Nación (CNA s.f.).

La Abogacía es una profesión que no se encuentra directamente dependiente del gobierno central, tiene su asiento en la rama judicial, teniendo un Consejo de las calidades de una corte cuyos consejeros gozan de la investidura de magistrados, es el Derecho una de las carreras que cuenta con una regulación expresa (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 2007) y son sus profesionales quienes conciben la tarjeta profesional como requisito indispensable en el ejercicio de la profesión, junto con los médicos y los contadores.

La Junta Central de Contadores es otro órgano colegiado que se encuentra adscrito al Ministerio de Comercio Industria y Turismo (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 1960), sus profesionales matriculados requieren de la matrícula profesional para acceder a vinculación laboral, su organización procedimental es ejemplo de sistemas de manejo de información, y la certificación de idoneidad de los contadores es de trascendental importancia en el ámbito empresarial, pues es el revisor fiscal (cargo que solo puede ser ejercido por un profesional en contaduría), quien da fe pública de las buenas gestiones financieras realizadas por cada empresa en Colombia.

La organización de los profesionales en medicina es sustancialmente diferente en su naturaleza, pues el cuerpo colegiado encargado de la implementación de la regulación legalmente prevista, se encuentra representado por entidades de carácter civil o particular, los cuales se ven investidos por ley para el ejercicio de funciones estatales y la prestación de un servicio público, dada la importancia del ejercicio adecuado de la medicina, la necesidad de protección estatal reclamada por la sociedad, tiene sus raíces en el ejercicio irresponsable de la misma (CONSEJO NACIONAL DE PRACTICA PROFESIONAL 1953), generando una intervención

directa de los ciudadanos, los cuales han recurrido a la autoridad estatal para que sean resarcidos los derechos menoscabados en el ejercicio irregular de la medicina.

En Colombia, la Ley 23/81 y el Decreto 3380/81 son las normas que rigen la ética médica prescribiendo "(...) la ética, entonces, deja de ser pura filosofía y se plasma en unos cuerpos normativos completos que nos están señalando de manera específica cómo debe ser el comportamiento del profesional de la medicina o del profesional de la odontología para sostener que el mismo ha estado ajustado a la ética" (RUIZ s.f.).

Dada la importancia de garantizar una praxis médica acorde a un código de ética, y teniendo en cuenta que si se establece un nexo causal con la administración, es decir, si la práctica impugnada se encuentra relacionada con la prestación del servicio público de salud, es el Estado, más exactamente la Nación, la que ha de resarcir los daños ocasionados con la indebida práctica, por ende es un tema que se ha desarrollado con mayor amplitud en la disciplina médica, siendo esta una política de implementación internacional, dadas las repercusiones que puede tener para los ciudadanos el ejercicio malsano de esta profesión (NIGENDA y MACHADO 1997).

Pese a la singularidad de cada una de las Autoridades que ejercen la regulación descritas, y a que al interior de cada organización existen realmente pocas similitudes entre cada consejo, vale la pena resaltar que la naturaleza de la política regulatoria del ejercicio profesional, goza de una similitud extraordinaria.

[...] los principios de justicia para la estructura básica de la sociedad son el objeto del acuerdo original y que esos principios que las personas libres y racionales interesadas en promover sus propios intereses aceptarían en una posición inicial de igualdad como definitorios de los términos fundamentales de su asociación. (RAWLS 1997)

Remitiéndonos a los planteamientos realizados por Rawls la anterior cita permite apreciar, cómo el autor comprende la naturaleza consensual de las relaciones sociales, como medida primigenia en la necesidad del estudio de los lineamientos políticos.

La responsabilidad profesional en Colombia, tiene dos vertientes que han preocupado a las Autoridades compeliéndolas a ejercer la facultad disciplinaria del ejercicio profesional.

La primera de estas vertientes radica en el artículo noventa de la CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA:

*ARTÍCULO 90.— El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste (RESPONSABILIDAD ESTATAL 1991).*

Este artículo refleja la responsabilidad estatal, que permite que el ciudadano acuda a la vía jurisdiccional en procura del resarcimiento de los daños antijurídicos, pero abre la posibilidad a la repetición estatal en contra del “agente” que cause el daño a título de dolo o culpa grave; es por ello que ante la proliferación de demandas contencioso-administrativas, se ha procurado ejercer un mayor control de los agentes estatales, para impedir el detrimento patrimonial de las entidades estatales causado por los mencionados agentes.

Este control implica responsabilidad civil, responsabilidad penal, responsabilidad administrativa, y responsabilidad disciplinaria, y es respecto de esta última que se realizará la investigación que nos ocupa, por cuanto la regulación del ejercicio profesional tiene como principal herramienta el otorgamiento de la matrícula profesional, y la aplicación de medidas disciplinarias que eviten que los profesionales en ejercicio de su disciplina al servicio del Estado causen daño a los ciudadanos y ello repercuta en el patrimonio nacional.

En el momento en el que se realiza la conducta del agente estatal, el Estado se ve en la obligación de realizar el resarcimiento patrimonial de los daños y perjuicios, no obstante, la repetición en contra de el agente que genera el daño además de

circunscribirse a lo fiscal, ha de evaluarse en materia penal, civil, y disciplinaria en aras de salvaguardar la adecuada gestión de las Autoridades Públicas.

La segunda vertiente también con el mismo epicentro constitucional, pero con diferente finalidad, consiste en la protección al ciudadano, aplicando la responsabilidad social, no sólo al ámbito empresarial sino al ámbito profesional, teniendo como prioridad la seguridad del ciudadano y procurando conjurar cualquier tipo de daño que pueda causársele desde el ejercicio de una disciplina.

En las dos circunstancias, converge el mismo proceso de comunicación, y las dos responden a las necesidades que pretende solventar la Política Pública Regulatoria del ejercicio profesional, blindando de esta manera la integridad del patrimonio estatal, y la seguridad de los ciudadanos expuestos a profesiones que eventualmente puede lesionar los bienes jurídicos tutelados; profesiones éstas que han sido avaladas jurídicamente, en atención al desarrollo de las políticas de estado relacionadas con la educación superior.

Es de vital relevancia la publicidad de la norma, para lograr la aprehensión de la misma, en atención a lo establecido por el Código Civil Colombiano en su artículo 9° el cual reza:

*“ARTICULO 9o. <IGNORANCIA DE LA LEY>. La ignorancia de las leyes no sirve de excusa.” (OBEDIENCIA DE LA LEY 1886)*

Dada la evolución normativa producto de la Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, se ha buscado establecer mecanismos idóneos de comunicación, para que la Autoridad Pública pueda comunicar los parámetros normativos al ciudadano, obligando a la publicidad de las actuaciones y sobretodo propugnando por la eficiencia y efectividad de la comunicación, esta situación ha sido objeto de análisis por parte de la Corte constitucional y en sentencia C-651/97 se expuso:

“Puede afirmarse con certeza que no hay siquiera un jurista especializado en una disciplina jurídica particular que pueda responder por el conocimiento cabal de las que constituyen el área de su especialidad. Mucho menos puede esperarse que un ciudadano corriente conozca todas las normas que se refieren a su conducta. El recurso epistémico utilizado por el legislador es más bien la ficción, de uso frecuente y obligado en el derecho, y que en el caso específico que ocupa a la Corte puede expresarse de este modo: es necesario exigir de cada uno de los miembros de la comunidad que se comporte como si conociera las leyes que tienen que ver con su conducta. La obediencia al derecho no puede dejarse a merced de la voluntad de cada uno, pues si así ocurriera, al mínimo de orden que es presupuesto de la convivencia comunitaria, se sustituiría la anarquía que la imposibilita. La solidaridad social, un hecho inevitable que la Constitución reconoce para construir sobre él conductas socialmente exigibles, ligada al artículo 13, invocado por los demandantes como norma violada por el artículo cuestionado, sirve más bien de fundamento al imperativo que él contiene, así como el artículo 95 que establece de modo terminante: "Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes", constituyen sólido fundamento de la disposición acusada que, por los motivos consignados, debe ser declarada conforme a la Constitución (SENTENCIA C-651/97 1997).”

Por tanto la comunicación de las normas es un punto neurálgico en la aplicación y ejecución de los derechos y deberes que consolidados para el cumplimiento de los fines trazados en la política regulatoria, es por ello que para la aprehensión de la norma se hace indispensable la publicidad, la información y sobretodo la comunicación de las normas y de los Actos Administrativos (TAFUR GALVIS 1997), dando relevancia a la participación del ciudadano dentro del proceso de comprensión y aplicación de la norma.

“Hablamos de espacio público político, distinguiéndolo del literario, cuando las discusiones públicas tienen que ver con objetos que dependen de la praxis del Estado. El poder del estado es también el contratante del espacio público político, pero no su parte. Ciertamente, rige como poder público, pero ante todo necesita el atributo de la publicidad para su tarea, lo público, es decir, cuidar del bien general de todos los sujetos de derecho. Cuando el ejercicio del dominio político se subordina efectivamente a la demanda pública democrática, logra el espacio público político una influencia institucional en el gobierno por la vía del cuerpo legislativo. El título opinión pública tiene que ver con tareas de crítica y de control, que el público de los ciudadanos de un estado ejercen de manera informal (y también de manera formal en las elecciones periódicas) frente al dominio estatalmente organizado (DAHL 1999)”

Es aquí donde se hace fundamental la participación del ciudadano, permitiendo una mayor efectividad en el desarrollo de la Política Pública, es así como

la necesidad de la apropiación de espacios “públicos” por parte de la ciudadanía, es retomada por Robert Dahl, son los ciudadanos quienes mediante la opinión pública se constituyen en actores políticos, resaltando la importancia de la comunicación como vínculo.

Lo anterior, cobra relevancia dentro del estudio que se plantea, por cuanto la comunicación como disciplina puede instituirse como una herramienta no solamente válida, sino necesaria para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas que un gobierno pretenda aplicar; se requiere la consolidación del vínculo para el estudio que nos ocupa, y la posibilidad de que la comunicación, pueda colaborar en la efectividad de las políticas, es uno de los pilares hipotéticos fundamentales en la investigación actual.

En ese orden de ideas, es preciso indicar que al evaluar el derecho como una herramienta normativa que permite la estructuración de la Política Pública Regulatoria, se han tomado como referentes los estudios jurisprudenciales y doctrinales que permiten la evaluación de la legitimación de la norma en la publicidad de la misma.

#### **1.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La efectividad en los logros de los objetivos de gobierno, está directamente ligado con la necesidad de informar y comunicar la misión de la entidad al ciudadano; en la actualidad se requiere una estrategia de comunicación entendiendo por ello “*un plan integral en el que cobra sentido todo lo que hace y deja de hacer el gobierno y todo lo que comunica o deja de comunicar*” (DURAN BARBA 2005). Es en este plan de comunicaciones en el que se ha de integrar al ciudadano como actor directo dentro de la política planteada, o como un simple desestimatorio a quien se deben informar las decisiones de las autoridades respecto a temas específicos.

Pese a ello y entendiendo que no todas las entidades estatales gozan de personal idóneo para la realización de tales estrategias de comunicación, y que la incidencia de algunas organizaciones en la política radica en la gestión que se adelanta sin que ello implique comunicación directa con el ciudadano, es preciso indicar que las políticas de organización institucional de las últimas dos décadas, maneja un modelo de Control Interno que permite la estandarización organizativa de las entidades (MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) 1993), en el que si bien no se exigen estrategias laberínticas de comunicación de niveles especializados, sí se exige claridad en el flujo de información y el manejo de la misma, para de esta manera poder identificar la incidencia de la ciudadanía en la ejecución de los fines misionales de cada una de las entidades.

Teniendo en cuenta las actuales tendencias de la comunicación organizacional, es necesario incorporar a la infraestructura estatal las teorías crecientes de manejo de información en el ámbito de las organizaciones, por cuanto el flujo adecuado de información en una entidad, permite la potencialización de la productividad, a nivel empresarial, es por ello que es un sustento interesante, que permite observar a la autoridad pública desde la perspectiva de la comunicación organizacional (VARONA s.f.).

Con la evolución jurídico-política de Colombia, el Congreso de la mano con el Gobierno Nacional, han optado por la adopción de lineamientos administrativos que permitan la unificación de criterios de Administración Pública, y sirvan de base para la generación de aspectos mínimos que deben ser tenidos en cuenta por las entidades públicas.

En atención a los parámetros constitucionales de derecho al acceso a la Administración mediante el Derecho de Petición, y todo lo que ello conlleva, y aunando la necesidad de garantizar la calidad de los servicios públicos prestados por el Estado de manera directa o indirecta, aparece la imagen del Ciudadano como

Cliente, en el mejor sentido de la palabra, surge la necesidad de garantizar la armonía en las relaciones de las Autoridades Públicas con este cliente, potenciando el servicio mediante “Defensorías Ciudadanas” y Oficinas de Peticiones Quejas y Reclamos (PQR), las cuales han hecho carrera en la adecuada atención al público (NORMA NTGCP 1000 s.f.) .

El Modelo Estándar de Control Interno surge como una herramienta de autorregulación, que requiere ser estandarizada para manejar unos mínimos dentro de los cuales se tiene previsto la detección de los flujos de información en una entidad, para permitir la consolidación de sistemas de información que permitan la eficiencia y la eficacia en La toma de decisiones (MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) 1993).

La importancia de la estandarización de los sistemas de información al interior de las Entidades Públicas, se refleja en la interacción con el ciudadano, y en tratándose de aquellas Autoridades que ejercen la Regulación Profesional, el tema de flujo de información e interrelación con ciudadanos y otras entidades, es un factor primordial de estudio, por cuanto permitirá el acercamiento y la detección de actores de las Políticas Públicas Regulatorias del Ejercicio Profesional.

Es por ello que en Colombia la ley hace imprescindible el manejo consciente de la información, y la detección oportuna de la relación del ciudadano con la Administración, ello permite la acreditación de la calidad del servicio público brindado, pero también la evolución organizacional a niveles administrativos que se encuentran en consonancia con parámetros internacionales; es así como la comunicación ha comenzado no solo a ser un factor importante en el manejo mediático requerido por las altas esferas estatales, sino un componente vital en la cotidianidad de las entidades (NORMA NTGCP 1000 s.f.).

Se requieren pautas para la mejora de la comunicación organizacional, por considerar el flujo de información, una herramienta fundamental en lo que corresponde al desarrollo de las organizaciones, situación que a propósito se encuentra en boga en las instituciones estatales y permite una valoración para el trabajo de investigación, por cuanto la estructura comunicacional de las entidades en la actualidad debe estar documentada, facilitando la investigación y detección de los principales actores en lo correspondiente a políticas regulatorias (ELIAS y MASCARAY 2000).

Situación ésta que permite no solo una diáfana interrelación del ciudadano con la autoridad pública, sino que garantiza un compromiso interinstitucional de cooperación, en procura del alcance de fines misionales y operacionales.

Para el estudio específico de la comunicación en el ámbito de la Política Pública Regulatoria, es preciso indicar que el enfoque teórico que más se ajusta a las necesidades de la investigación planteada, como ya se ha mencionado, es el enfoque *MIXTO* (ROTH 2004), por cuanto la política regulatoria del ejercicio profesional, requiere de especialistas en materia de ciencia política y de igual manera es de imperante necesidad la participación de actores académicos, políticos, sectoriales, gremiales, y definitivamente se requiere el dialogo constante con el Ciudadano Regulado, para lo cual es precisa la incorporación del profesional en cada uno de los momentos de la Política Pública, bien de manera individual o bien haciendo uso de la representación como forma válida de participación política.

Lo anterior se refleja en la actual tendencia de la comunicación organizacional como una herramienta para el alcance de las metas institucionales, ello es un factor de puntual observancia en el ámbito de las organizaciones privadas (VARONA s.f.). No obstante, el Estado Colombiano no ha sido ajeno a las tendencias internacionales de organización y por esto la normatividad existente apunta a la consolidación de sistemas de comunicación y sistemas de información que posibiliten la gerencia de

las entidades públicas; a la sazón del tema se ha realizado un análisis comparado de la teoría de José Luis Exeni Rodríguez y Wolton, fijando criterios de análisis en teoría de la comunicación (por el objeto, por el sujeto, por el ámbito comunicativo), exponiendo una división de actores políticos (nivel individual, nivel organizacional, nivel macro-social) (RAFFAELE 2008).

Siguiendo el trabajo realizado por W. Kart, se indica como necesario el análisis de la relación entre lo que en Colombia puede denominarse como entes territoriales, refiriendo la autonomía de los mismos, pero concibiéndolos como parte de un sistema, e incorporando relevancia a la cohesión social, vislumbrando la posibilidad de que las mencionadas entidades tengan un “comportamiento integrativo” con la sociedad civil, situación que generaría nuevas responsabilidades pero de igual forma mayor autonomía para las precitadas instituciones (KART 1971).

En conclusión, la comunicación en el aspecto organizacional de las entidades públicas, ha sido objeto de regulación, permitiendo el análisis organizacional de los flujos de información; no obstante, se encuentra que no se ha evaluado la importancia de la comunicación en la efectividad de las Políticas Públicas, como tampoco se ha evaluado la pertinencia de la participación ciudadana en la mejora de la calidad del servicio prestado.

## **CAPÍTULO II**

### **CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ANÁLISIS PRÁCTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL**

Se hace necesario hacer claridad en la percepción teórica de la forma en la cual se debe asumir la Política Pública dentro de la investigación, con el ánimo de dejar por sentada la visión del investigador respecto al momento en el cual se formula la política, y teniendo en cuenta la importancia de la relación de comunicación en el ámbito de la Ciencia Política, para de esta manera poder evaluar la incidencia de esta relación en la formulación y ejecución de la misma.

A continuación, abordaremos los conceptos básicos que se necesitan para comprender el proceso de comunicación al interior de la PPREPA, el análisis realizado comenzará con la explicación de la Política Pública y la exposición de las tipologías a las cuales pertenece.

Posteriormente se indicará la Teoría de la Comunicación aplicable a la PPREPA, teniendo en cuenta en enfoque del Constructivismo Jurídico, permitiendo una visión más amplia de la ciudadanía, la cual ha sido en muchos casos simplificada desde la dogmática jurídica.

Al analizar los principios legales de la Organización Administrativa, se establecerán conceptos fundamentales para el estudio, como lo es la delimitación de la Autoridad que ejerce la Regulación, la importancia de la Comunicación Organizacional en las Entidades del Estado, teniéndola como una herramienta de calidad en la gestión y finalmente el Ciudadano Regulado, a quien desde el enfoque de Gestión de calidad se le concibe como a un cliente.

## **2.1. LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA: DEFINICIÓN Y TIPOLOGÍAS.**

Para dictaminar la pertinencia del tema como parte de una Política Pública Regulatoria, se realiza un análisis de la regulación del ejercicio profesional al tenor de la definición de Política Pública contenida en el trabajo de Velásquez:

“Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La Política Pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (VELASQUEZ 2009)”

### ***1. “Política Pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos”***

Las decisiones al interior de los Consejos Profesionales tienden a la materialización de parámetros Constitucionales que estructuran las políticas indicadas desde la cúspide de nuestra pirámide normativa. Así mismo, la organización administrativa tiene fundamento en bases legales, las cuales indican la naturaleza jurídica de cada entidad en particular.

Los procesos misionales de origen legal no sólo se limitan a la ejecución de acciones puntuales: son obligaciones que dictaminan resultados, y por tanto la institución (Consejo Profesional) debe tomar decisiones, generar acciones, y consolidar instrumentos que permeen, mediante interacción institucional, a Asociaciones, Facultades y otras instituciones relacionadas con la Profesión, las cuales, en su mayoría, pertenecen al sector público.

**2. “[...]adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares”**

Como se expuso anteriormente, los consejos están constituidos legalmente como Autoridades Públicas, debido a que el servicio público prestado confiere facultades en la ejecución de las políticas gubernamentales relacionadas con la materia, interrelacionándose con entidades del sector público, privado y con los ciudadanos regulados de manera directa; es en este sentido donde se refleja la participación de los particulares en el proceso contenido en la Política Pública.

**3. “[...] encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.”**

La problemática concreta es la comunicación entre los actores intervinientes en la regulación de las profesiones, proceso de cuatro vertientes:

- Expedición de matrícula
- Aplicación de regulación académica
- Fomento de investigación
- Facultad disciplinaria.

Como ya se expuso, los parámetros legales se mantienen, pero se hace necesaria la implementación de acciones y proyectos que permitan la materialización de las obligaciones legales, mediante los cuales se genera una evolución constante con miras a modificar situaciones que permitan el alcance de las metas comunes.

Es posible afirmar que los consejos profesionales son objeto de Política Pública y a su vez son entidades con la facultad de generar políticas que permitan el adecuado cumplimiento de los fines que le han sido encomendados desde su naturaleza.

Continuando con el análisis, a continuación se presentan las tipologías a las cuales pertenece la PPREPA, indicando que se tiene como base el material anexo contenido en el artículo HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DE "POLÍTICA PÚBLICA" (VELASQUEZ 2009).

La Política Pública de regulación del ejercicio profesional de la abogacía, en adelante PPREPA, se enmarca dentro de las características de una política difusa, por cuanto la relación entre sus componentes carece de concreción; por ello se requiere un esfuerzo para lograr su definición, pese a que hay una herramienta regulatoria clara, en lo referente a Política Pública, en la actualidad no se cuenta con una estructura taxativa que hubiere sido expresa y diseñada por la Autoridad que implementa la regulación.

Debido a que la PPREPA se encuentra directamente relacionada con el servicio público de la prestación estatal de Justicia; podemos indicar que los cambios referentes a la regulación han sido significativos pero pocos, es por ello que al no encontrarse anclado al quehacer del gobierno de turno, tal regulación se encuentra dentro de unos parámetros de permanencia que le hacen cumplir con características propias de una política de Estado.

En relación con el grado de acuerdo societal, la PPREPA cuenta con un margen transaccional, cosa que se evidencia en la realización de la herramienta regulatoria enmarcada en el concurso de los actores políticos interesados en garantizar un efectivo ejercicio de la regulación, atendiendo a los intereses de la Academia, los Gremios, los Ciudadanos Regulados, y las asociaciones conformadas por profesionales.

Se encuentra una mixtura en el momento de evaluar la Política Pública según su propósito, debido a que en cuanto a su substancia se imponen mínimos conductuales en los que tanto la autoridad como el ciudadano se encuentran inmersos en la

solución de necesidades que han de ser solventadas dentro del marco de la política. No obstante, existen esquemas procedimentales en los que se reflejan los responsables de la actividad y las funciones que han de desempeñar, por tal motivo se tiene que hay una equivalencia entre la substantividad de la política y su procedimentalidad.

En lo referente a la naturaleza de su contenido la PPREPA cuenta con una clara línea de imposición de responsabilidades; por tanto se puede atribuir una condición de política material, ello sin que sea excluyente del simbolismo y su relación directa con valores sociales como la justicia y la equidad, no es posible dejar de lado que la regulación pretende una protección social al evitar que el ejercicio de la abogacía genere un daño social o individual que en gran escala puede ser lesivo para la colectividad.

El impacto social de la PPREPA deviene de una necesidad de regular el comportamiento del profesional del Derecho, sin que lo anterior sea obstáculo para organizar o reorganizar una entidad pública como el Consejo Superior de la Judicatura en aras de atribuirle la autoridad necesaria para la efectiva aplicación de la herramienta regulatoria.

Con base en la jurisdicción, y en las funciones político-administrativas se evidencia que la Autoridad que implementa la regulación goza de una competencia nacional.

## **2.2. GENERALIDADES TEÓRICAS: LA COMUNICACIÓN EN LA PPREPA**

Como ya se ha indicado, las consideraciones sobre la comunicación entre el ciudadano y la Autoridad Pública obedecen a estudios sociológicos, normativos, lo cual demuestra que hace falta un estudio de disciplinas puntuales y su confluencia

que permita evaluar el impacto que tiene la comunicación entre los actores incidentales y responsables de la Política Pública Regulatoria frente a la relación ciudadano-autoridad pública, para lo cual se requiere identificar aspectos teóricos de Política Pública Regulatoria, comunicativos y jurídicos.

La investigación que se plantea, radica en la evaluación de los efectos que tiene para el Ciudadano Regulado (profesional), la comunicación entre los actores de la PPREPA para lo cual es necesario realizar una representación sistemática de las posturas epistemológicas, referencias teóricas y enfoques conceptuales, que fundamentaran el desarrollo de la investigación.

La problemática reside en cómo la Regulación del Ejercicio Profesional en Colombia, trasciende los postulados de la Política Pública Regulatoria y se combina con las disciplinas de la Comunicación y el Derecho, para encontrar si la comunicación efectiva en el ejercicio de la regulación afecta al Ciudadano Regulado (profesional).

Antes de abordar los conceptos que se encuentran implícitos en el problema planteado, es necesario indicar la concepción teórica con la que se ha realizado el análisis, pues la perspectiva conceptual con que se inicia una investigación, repercute en gran medida en los resultados del estudio.

Con el propósito de alinear el espectro conceptual sobre el que se desarrollará la investigación, es necesario indicar que dada la relación planteada entre la Ciencia Política y la Comunicación, en el presente trabajo se observarán los lineamientos axiológicos y conceptuales fijados en el Macromolde Hermenéutico, por cuanto se concibe a la sociedad como un factor Político con plena ingerencia en la evolución política de los Estados, teniendo como pilar el uso del lenguaje y sus implicaciones en las relaciones de los Actores Políticos entendiendo que los valores y principios expuestos permiten la interpretación de las prácticas sociales en situaciones

específicas, buscando la intencionalidad de los actores y cifrándose en objetivos de orden práctico. (CASAS y LOSADA 2010).

Al pretender evaluar la incidencia de la comunicación entre los actores de una política determinada, en la relación entre el ciudadano y la Autoridad que implementa la regulación, el contexto social adquiere una relevancia importante por cuanto la concepción del Ciudadano con respecto a la Autoridad y al comportamiento que debe adquirir, se ve reflejada en el Enfoque Constructivista (CASAS y LOSADA 2010), permitiendo que el Ciudadano Regulado y la sociedad en general, se constituyan como actores Políticos que intervienen en el desarrollo de las Políticas Públicas Regulatorias, afectando positiva o negativamente sus etapas o momentos; y ahondando en la identidad de cada uno de los actores, sus intereses, y cómo estos intereses se ven reflejados en las conductas asumidas por los actores en el curso de su interrelación política y comunicacional.

Es indispensable establecer que dentro del marco planteado, se tomará como referente dentro de la Ciencia Política lo correspondiente a Políticas Públicas Regulatorias, partiendo de teorías que indican la secuencia irregular de los momentos de la Política Pública.

La conceptualización requerida para la comprensión de términos tales como Ciudadano, Autoridad, Estado, Regulación, Comunicación, Publicidad, Información, será manejada desde los postulados de la teoría de la Organización Administrativa, dictaminada por el Modelo Estándar de Control Interno y la Norma Técnica de Calidad NTGCP:1000

El componente relacionado con las Ciencias de la Comunicación, se abordará desde la teoría de J. Austin, que plantea la importancia de la actitud y la aptitud tanto de los interlocutores como de los procesos comunicativos, ello permitirá el posterior

abordaje de la teoría Habermasiana cuya terminología ayudara a la consolidación del modelo pretendido.

### **2.2.1. TEORÍA DE LA COMUNICACIÓN EN LA PPREPA**

La Comunicación entre los Actores de la Política Pública Regulatoria se tiene como relevante en la presente investigación, por considerar que la relación se consolida o se entorpece, de acuerdo al nivel de información y a la realización efectiva del ejercicio comunicativo, el cual puede ser un factor influyente en el éxito o fracaso del cumplimiento de los objetivos propuestos en el desarrollo de las políticas.

Los postulados realizados por Lasswell serán tomados como referente para la identificación de los elementos relevantes en el proceso comunicativo, pues el tener delimitados conceptos como contexto, emisor, receptor, mensaje, canal y ruido; permitirán la implementación de ellos en el campo de la Ciencia Política, permitiendo la concatenación gradual de los aspectos teóricos de la Comunicación y la Ciencia Política (LASSWELL 1985).

Finalmente, ha de resaltarse lo expuesto desde la Teoría de la Acción Comunicativa, mediante el cual Habermas plantea como el ejercicio comunicativo puede permitir que la evolución social haga permeable el aparato Estatal incidiendo en las decisiones y los comportamientos de los miembros de una comunidad, en un dialogo que permita la interlocución del Ciudadano y la Autoridad.

En primer lugar, encontramos la necesidad de identificar el contexto en el cual tendrá lugar la acción comunicativa, para el caso, es el ámbito en el cual se realizaran las actividades tendientes a la materialización de la Política Pública.

Como segundo elemento, se precisa tener conocimiento de quién es el emisor, es decir, aquel actor que profiere información específica.

El tercer elemento hace referencia a aquel actor al que va dirigida la información, y a quien llamaremos receptor.

En cuarto lugar, pero fundamental en el desarrollo de la comunicación, se encuentra el mensaje, que se encuentra conformado por información manifestada por el emisor. La información contenida en el mensaje, es enviada por el emisor mediante diferentes vías, a estas vías se les conoce en el argot de la comunicación como canal. La información se encuentra contenida en un código, el cual está conformado por una simbología que se combina entre sí permitiendo la interacción de los actores mediante un lenguaje común. Finalmente se encuentra el ruido, entendemos por ruido una interferencia que afecta a los elementos haciendo infructífero el proceso de comunicación.

Sin que lo anterior obstare, es importante indicar que en lo referente a Política Pública se hace indispensable aumentar la complejidad del análisis comunicativo, por cuanto la autoridad del Estado y la situación de sujeción del Ciudadano trascienden la actividad comunicativa involucrando nuevos aspectos al proceso de evaluación.

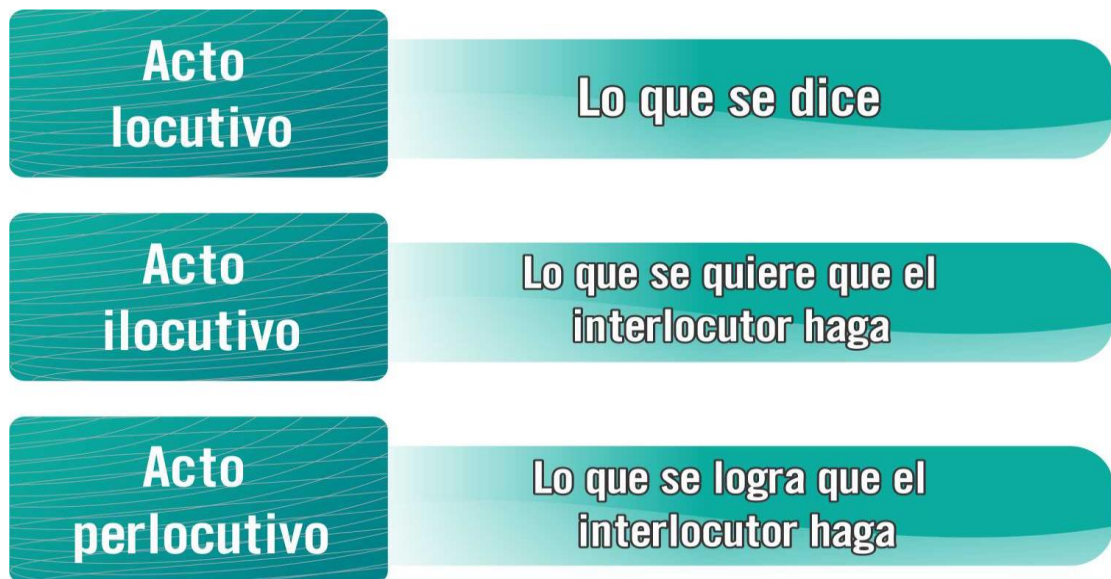
Como ya se ha mencionado, el Siglo XX es el siglo de la Comunicación, debido a la evolución de los medios y canales de comunicación, y a la importancia en la interpretación del mensaje; hoy en día no se trata únicamente de lo que se dice, se involucra la manera como se dice y además, el comunicador puede influir en la forma en la que el receptor comprende el mensaje (MC LUHAN, 1967)

J. Austin, presenta un modelo que permite realizar un análisis más específico, por cuanto involucra la importancia de la autoridad para que la comunicación surta el efecto requerido, el mensaje se encuentra contenido en lo que el autor llama **ACTO**

**LOCUTIVO**, que se basa en la emisión de palabras determinadas; sin embargo, lo que llama la atención de la obra, es la aparición del denominado **ACTO ILOCUTIVO**, el cual requiere que el mensaje lleve inmersa una orden, que el interlocutor ha de cumplir, ello sólo si el emisor de la orden se encuentra investido con la autoridad para hacerlo; finalmente, si el receptor del mensaje cumple con la orden impuesta, estaremos frente a un **ACTO PERLOCUTIVO**, debido a que ha surtido efecto la **FUERZA ILOCUTIVA** y su pretensión.

Figura 2-1

TEORÍA DE LA FUERZA ILOCUTIVA DE J: AUSTIN



Tal exposición, reviste importancia trascendental en la investigación planteada, por cuanto en el proceso de comunicación entre el individuo (ciudadano, profesional regulado) y el Estado ( Autoridad que implementa la regulación), solo es ostensible el

ACTO LOCUTIVO, me refiero que la comunicación se tiene como necesaria en el proceso de cumplir el principio de Publicidad bien sea de la norma, la sentencia o el acto administrativo, sin imprimir en esta Publicidad la fuerza y la idea que se necesita para el cumplimiento satisfactorio de lo comunicado (AUSTIN 1971).

Es aquí donde la teoría AUSTINIANA comienza a ser parte fundamental de esta investigación, por cuanto más allá del ACTO LOCUTIVO (comunicar un enunciado) y trascendiendo el ACTO ILOCUTIVO (imprimir la fuerza de “que se quiere”), nos ocupa el ACTO PERLOCUTIVO, específicamente, la reacción del interlocutor frente a los planteamientos fijados; lo relevante para este estudio, es como desde la oportuna y adecuada comunicación, se puede lograr efectividad en el cambio comportamental del interlocutor, bien sea en el caso en que el individuo se comunique con el estado, o que el Estado interrelacione directamente con el individuo, todo ello aplicado al campo de la Política Pública.

Estos postulados de J. Austin, serán retomados por los grandes precursores de la lingüística social como Habermas y Perelman, en este último, siendo de gran importancia la aplicación del concepto de validez en relación con el auditorio universal.

Más allá del debate habermasiano de lo público y lo privado, se requiere tener claridad en lo que plantea la Teoría de la Acción Comunicativa delimitando el contexto en el que esta puede darse para garantizar que el dialogo de saberes contribuya a la resolución de posibles conflictos y a la creación de parámetros comportamentales legítimos, los cuales al ser adoptados por los ciudadanos, permiten el cumplimiento de las exigencias planteadas desde la regulación (HABERMAS, 1996).

El consenso planteado por Habermas, ha de observarse desde dos puntos de vista planteados por el autor, en primer lugar, se encuentra el concepto del mundo de la

vida, desde el cual se analizará la interacción del individuo (Ciudadano Regulado) con la sociedad. En segundo término, se observará la concepción de Sistema Habermasiano, el cual permitirá un análisis del contexto institucional en el ámbito de la Política Pública Regulatoria del Ejercicio Profesional (HABERMAS, 1992).

Como se evaluará en su momento dentro del desarrollo de la investigación, dependiendo de la tipología y la aplicabilidad de las políticas, pueden aplicarse los planteamientos de Habermas; ello debido a que no todas las necesidades que se propone resolver el Gobierno, son susceptibles de debate y aprobación por parte de grupos representativos de la sociedad. Por lo anterior, fue necesario analizar en el transcurso de la investigación, la viabilidad de la aplicación de esta teoría en los momentos de la Política Pública Regulatoria del ejercicio profesional, encontrándose que la teoría planteada por Austin es pertinente y su aplicación permite la explicación de eventos comunicativos específicos en el desarrollo de la Política Pública.

Figura 2-2

## GRAFICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA



### 2.2.2. EL CONSTRUCTIVISMO JURIDICO: UN ENFOQUE APROPIADO PARA ANALIZAR LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA

La relación entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad que implementa la regulación, en tratándose del ejercicio de una Política Pública Regulatoria, será afrontada desde los postulados del Constructivismo, por cuanto esta teoría permite asimilar a la sociedad como un actor político, cuya racionalidad y escala de valores, están en constante interacción con el poder que los ciudadanos entregan al Estado;

situación que se encuentra expresa en la normatividad que funge como herramienta de la Política Pública Regulatoria.

En relación a las Políticas Públicas Regulatorias del Ejercicio Profesional, se precisa hacer énfasis en la relación con el Derecho como herramienta fundamental en la implementación de éstas políticas, incorporando postulados de J. Rawls que están directamente relacionados con la ética planteada por E. Kant.

Con base en “*LA CRITICA DE LA RAZÓN PRÁCTICA*” Kantiana que equivale a la voluntad, se han realizado planteamientos que claramente aducen que la estructura de la moral colectiva relacionada con la sociedad, incide directamente en el comportamiento individual como una “moral heterónoma”, la cual al ser elevada a norma legalmente aceptada, adquiere su validez, no por su calidad legal, sino por su condición de legitimidad reflejada en la aceptación social (KANT 1939).

Se indica la estructura moral Kantiana como eje de la regulación en el constructivismo, por cuanto los postulados de ésta teoría permiten comprender cómo la realidad puede ser modificada por la sociedad, siendo éste uno de los principales planteamientos del constructivismo (RAWLS 1997).

Siendo la norma una de las herramientas por excelencia de las Políticas Públicas Regulatorias, su construcción, legalidad y legitimidad se convierten en un factor de efectividad en la implementación de determinadas Políticas, las cuales pierden su fuerza vinculante en el momento en que su normatividad pierde su sustento legal.

Es necesario decir que la ilegitimidad puede darse, cuando aún siendo normas que tienen una recia sujeción a los preceptos constitucionales y legales, se presenta una situación social que impide que las normas sean del recibo de los Ciudadanos, evento en el cual hablamos de que son los Ciudadanos quienes con su actuar dan legitimidad a los imperativos dictados por el Estado por intermedio de sus Autoridades Competentes.

Con base en éste planteamiento, se requiere abordar desde los principios de la Organización Administrativa, la concepción de Autoridad, los parámetros de comunicación organizacional al interior de la Autoridad que implementa la regulación y finalmente una caracterización sucinta del perfil del Ciudadano Regulado.

### **2.2.3. PRINCIPIOS LEGALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La concepción del Estado Colombiano como una organización, y las nuevas visiones que involucran la Administración Pública dentro de un modelo de calidad orientado por la racionalidad de procesos, procedimientos y actividades, ha sido direccionada tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso de la República; encontrando de esta manera la fijación de parámetros mínimos que al ser practicados por las Entidades Públicas, son garantía de eficiencia y productividad.

El enfoque de dar prioridad al cliente, se ha reflejado en la figura del ciudadano, permitiéndole que en la evolución jurídica del Estado, tenga herramientas que le permiten el control político y la interacción con las Autoridades Públicas que le prestan servicios, situación ésta que no se circunscribe a los servicios públicos domiciliarios, si no que atiende a la seguridad, la justicia, la educación, entre otros.

Por lo anterior, la Tutela, el Derecho de Petición, las Acciones Populares, las Acciones de Grupo y las Acciones de Cumplimiento, son consideradas herramientas con las que el ciudadano puede comunicarse con el Estado en procura de garantizar una correcta implementación de la gestión pública, es en este punto en el que aparecen las “Defensorías Ciudadanas” y las Oficinas de Quejas y Reclamos, todo esto encuadrándose en el enfoque de atención al ciudadano orientado a la gestión de calidad del Estado (NORMA NTGCP 1000 s.f.) .

La necesidad de evaluar la gestión realizada, ha sido conferida como una competencia funcional a la Contraloría General de la República; no obstante, cada Entidad está en la obligación de autoevaluarse y detectar sus deficiencias y fortalezas, fijando acciones de mejora y de corrección, determinando los flujos de información al interior de la entidad y los flujos de información en la comunicación con otras entidades y/o con el ciudadano, determinando de esta forma la eficacia en la gestión y la eficiencia en la toma de decisiones (MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) 1993).

La Comunicación con el ciudadano, es primordial en la implementación de las Políticas Públicas dirigidas por cada entidad, sobre todo en las Autoridades que tienen como función la regulación del ejercicio profesional, debido a que en los procesos de Expedición de Matrícula, Procesos Disciplinarios y Fomento de la Profesión, es indispensable la participación del Ciudadano Regulado para hacer efectiva la Política Pública.

#### **2.2.4. AUTORIDADES QUE IMPLEMENTAN A REGULACIÓN**

Dentro del trabajo a desarrollar se entenderá por AUTORIDAD QUE IMPLEMENTA LA REGULACIÓN, ha de entenderse en un contexto subjetivo como aquellas entidades pertenecientes a la rama Ejecutiva del Poder Público que desarrollan la Función Administrativa, en consecuencia, se hace referencia a las Autoridades Públicas encargadas del ejercicio de la regulación en materia de Política Pública Regulatoria del Ejercicio Profesional (PENAGOS 2000).

El ejercicio de la Regulación Profesional, está en cabeza de Entidades creadas específicamente para tal fin, las cuales en su mayoría se encuentran adscritas a los Ministerios que mayor afinidad tengan con el área del conocimiento cuyo ejercicio se pretende regular.

Sin que obste lo anterior, tratándose de la regulación del ejercicio profesional de la abogacía, la autoridad que implementa la regulación en la que haremos énfasis dentro de la investigación planteada es el Consejo Superior de la Judicatura.

### **2.2.5. COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL AL INTERIOR DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA**

En primer lugar es necesario evaluar la dimensión interna, que está relacionada con la comunicación al interior del CSJ. Por medio del análisis de la teoría de la comunicación organizacional adoptada en la entidad, se detectarán los actos de comunicación que son relevantes para el desarrollo de la política y se podrá diferenciarlos de los hechos de comunicación que no tienen relevancia para la política (VARONA s.f.).

Las entidades estatales colombianas han sido concebidas desde el punto de vista burocrático desarrollado teóricamente por Max Weber, tópicos como la división del trabajo, el que los individuos se especialicen en determinadas actividades para garantizar mayor operatividad y obtener mejores resultados, la organización jerárquica que depende del grado de capacitación y de profesionalización del personal, la sujeción a las reglas y a los procedimientos, y el evitar la personalización de las relaciones al interior de la organización, para Weber son las bases de la productividad, la estructura sólida y la estabilidad (WEBER 1977).

Con el desarrollo de la cultura organizacional durante la octava década del siglo XX en Colombia se comenzó a desarrollar un modelo más flexible de comunicación organizacional, pues la estructura desarrollada por la teoría Weberiana comienza su decadencia con los planteamientos de Warren Bennis, quien sugiere que la “despersonalización” planteada en la burocracia Weberiana impide el crecimiento de

los individuos, genera conformismo por cuanto dentro del pensamiento grupal no es posible asumir las responsabilidades de las actuaciones individuales, indica también que el planteamiento burocrático no tiene en cuenta controles previos, y por su estructura autoritaria solo es posible el control posterior de las actividades en la organización.

La tendencia global a la solución alternativa de conflictos, orienta la teoría de Bennis permitiendo plantear un modelo “evolutivo” y menos estático que la burocracia, la incorporación de la tecnología a los procesos y entra en la era de la personalización de las relaciones y la despersonalización de los procesos, es decir, el factor humano en los procesos de las organizaciones adquiere un papel relevante en el desarrollo de la función misional, de la entidad, no obstante el estandarizar un proceso de manejo de información, permite que los resultados del proceso sean uniformes independientemente de la persona que realice las operaciones (BENNIS y SLATER 1998).

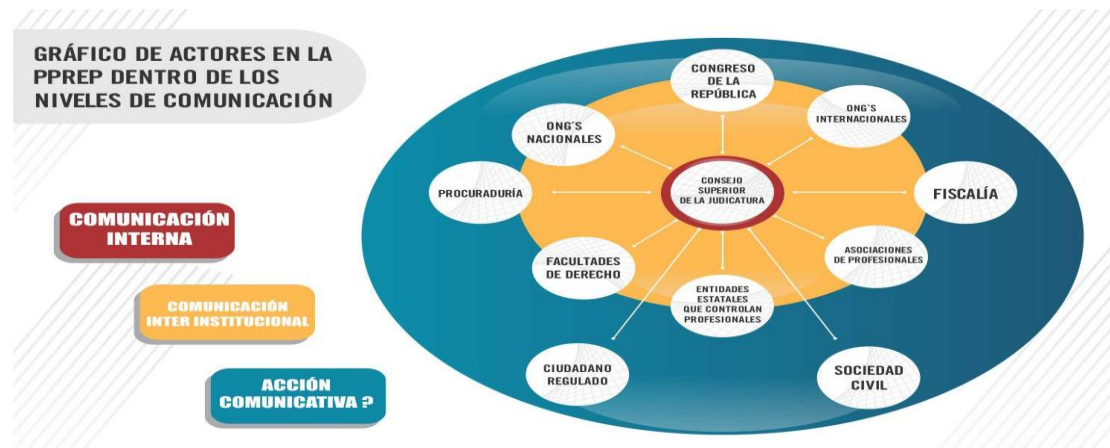
Es en este desarrollo mundial de la administración organizacional, que surge la comunicación organizacional como un elemento básico para asegurar la productividad y garantizar la continuidad de los avances por medio de la implementación de procesos, en ese ambiente, el Estado colombiano, opta por la estandarización del modelo de control interno, y la gestión de calidad en las organizaciones, al punto que se crea una norma de gestión de calidad especial para las instituciones estatales, entre las cuales se encuentra el Consejo Superior de la Judicatura.

Puede decirse que la comunicación organizacional al interior del Consejo Superior de la Judicatura, se encuentra de acuerdo a los estándares de calidad y a los exigidos por la ley 87 de 1993, el grado de tecnificación es tal, que puede accederse a la información disciplinaria de un Profesional del Derecho por medio de la Pagina

Web Institucional, sin embargo, tal posibilidad de acceso a la información es desconocida por la ciudadanía en general, podríamos decir que la información se pública, pero que no se hace pública (LEYTON 2010).

FIGURA 2.3.

### ACTORES EN LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL



#### 2.2.6. EL CIUDADANO REGULADO

Para un adecuado manejo de la terminología que se utilizara en el desarrollo de la investigación, es necesario precisar dos conceptos básicos: Ciudadano y Profesional Regulado.

##### **Ciudadano.**

En principio, se concibe como ciudadano, a aquella persona que goza de derechos políticos y que con su actuar puede considerarse un actor político con poder de decisión en el marco democrático de un Estado (MENDOZA 2000).

Sin embargo, no es deseado que en el marco de este trabajo se tenga una visión básica del concepto de ciudadanía, este concepto aunque jurídicamente correcto, ha evolucionado a nivel social y en la actualidad permite una concepción mucho más amplia de la interacción del Ciudadano con la Autoridad Pública al interior del Estado, por tanto habrá de entenderse al Ciudadano como un Actor Político, el cual más allá del voto, puede ejercer su opinión y relacionarse con el Estado en un sinnúmero de situaciones que pueden involucrar aspectos volitivos de las personas, o aspectos objetivos en la medida en que las Autoridades confieren Derechos o exigen el cumplimiento de Obligaciones (MARSHALL 1997)

### **Profesional Regulado**

Se entiende literalmente por profesional, a aquella persona que practica un oficio, garantizando la calidad del servicio prestado y respaldando la idoneidad con un Título Profesional, es a este servicio, al que se pretende regular, estimando que el ejercicio irregular de una profesión puede damnificar en amplia medida a la sociedad y a aquellos que la ejercen legalmente, por tanto los Estados se han visto compelidos a regular el ejercicio de algunas profesiones, para evitar el menoscabo en la prestación de los servicios y la consecuente demanda por parte de los ciudadanos afectados (CNA s.f.).

### **CAPÍTULO III**

#### **ACTORES INTERVINIENTES EN LA POLÍTICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL**

El concepto de ACTOR en la Política Pública de regulación del ejercicio profesional, atiende al análisis realizado por Emiliano Grossman, quien plantea la necesidad de que el actor tenga un rango de poder decisorio en la política; las Autoridades son necesariamente un actor, pero debe realizarse un análisis cercano que permita establecer quiénes inciden en la decisión y como logran que sus postulaciones sean atendidas en la toma de la decisión. (GROSSMAN, 2009).

La participación de los actores puede darse por situaciones organizacionales, participación de grupos sociales interesados e incluso la participación de grupos económicos, los estudios demuestran que la agrupación de ciudadanos se relaciona directamente con sus intereses y obedece a vínculos complejos que les llevan a relacionarse entre sí y a participar en dinámicas del proceso decisorio de la Política Pública. (GARCÍA SANCHEZ, 2006)

La PPREPA no es diferente de las políticas que regulan el ejercicio de otras profesiones, sin embargo la composición de su autoridad pública hace que la detección de los actores políticos que influyen en cada uno de los momentos de la política sea difusa y requiere un análisis profundo, debido a que no hay una concreción en los lineamientos y el diseño de la política; es por ello que se requiere una comparación de los Consejos Profesionales que evidencie actores conjuntos.

### **3.1 ACTORES CON PRESENCIA INSTITUCIONAL EN LOS CONSEJOS PROFESIONALES; SIMILITUDES Y DIFERENCIAS**

Los actores presentes en la regulación de las profesiones en Colombia, por regla general en las herramientas regulatorias en Colombia son:

1. La academia; representada por las asociaciones de facultades que nombran sus representantes para hacerse partícipes en las decisiones tomadas por la autoridad que implementa la regulación la cual en su mayoría consta de un consejo profesional adscrito al Ministerio cuya competencia sea consecuente con la profesión regulada.
  - a. Se tiene en cuenta representación de las universidades de Bogotá y se pretende la representación del resto de las facultades en el territorio nacional; ello debido a que la cobertura universitaria tiene una alta concentración en la capital de la República, como se evidencia en el documento visión 2019, en el que se realiza la prospección de la política educativa nacional desde 2006 hasta 2019. (MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, 2006)
2. Los gremios; son la representación del sector productivo en el que se desarrolla la actividad profesional.
3. Las asociaciones profesionales, permiten que las organizaciones de profesionales incidan en las decisiones de la Autoridad Pública con respecto a los temas relacionados con la regulación del ejercicio profesional.
  - a. Al igual que las facultades cuentan con un representante de Bogotá y otro del resto del país.
4. El Ministerio al cual se adscribe el Consejo Profesional o su representante; el Consejo Profesional ha de ser presidido por el Señor Ministro, esto permite la presencia directa del gobierno central en la toma de decisiones.

La ley antitrámites 962 de 2005, en su artículo 64 plantea la racionalización de la participación del ministro de Educación o su delegado en este tipo de Consejos Profesionales. (LEY ANTITRAMITES 962, 2005).

Lo anterior obedece al análisis de la política de regulación del ejercicio profesional a nivel general, sin embargo debe indicarse que las profesiones que tienen mayor impacto social o mayor posibilidad de generación de una responsabilidad civil extracontractual en el ciudadano que hace uso del servicio profesional tienen una Autoridad Pública que atiende a elementos diferentes en su composición:

1. La profesión de Medicina es regulada bajo la autoridad del TRIBUNAL NACIONAL DE ÉTICA MÉDICA, que se encuentra adscrito al Ministerio de Salud según la ley 23 de 1981, la cual en su artículo 63, dispone su composición por elección del ministro de Salud de listas de elegibles enviadas por la Federación Médica Colombiana, la Academia Nacional de Medicina y las facultades de medicina legalmente aprobadas. (LEY DE ETICA MEDICA 23, 1981).

Como se puede observar, a diferencia de la generalidad de Consejos Profesionales el TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA no cuenta con la participación del sector productivo, la academia y los profesionales tienen representantes en la toma de decisiones en cuanto a la pertinencia y rectitud en el ejercicio profesional.

De igual forma se ha encontrado que la Expedición de la Matricula Profesional que es el documento que reconoce la calidad de profesional y permite el ejercicio, es un trámite que se realiza ante el Ministerio de Salud y que la regulación en materia ética se encuentra en cabeza del TRIBUNAL DE ÉTICA MÉDICA.

2. La profesión de Contaduría Pública tiene como Autoridad que implementa la regulación a la Junta Central de Contadores, compuesta según el artículo 14 de la ley 145 de 1960 por:
  - a. El Ministro de Educación o un delegado suyo<sup>1</sup>;
  - b. El Superintendente de Sociedades Anónimas o un delegado suyo;
  - c. Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades, con su suplente;
  - d. El decano de la Facultad Nacional de Contaduría y Ciencias Económicas o un delegado suyo;
  - e. Un representante de los contadores públicos titulados, con su suplente;
  - f. Un representante de los contadores públicos autorizados, con su suplente; Los representantes de los contadores serán elegidos para periodos de dos (2) años por los respectivos miembros o entidades.

En la actualidad la Junta Central de Contadores es una entidad adscrita al Ministerio de Comercio Industria y Turismo (JUNTA CENTRAL DE CONTADORES, 2012), la función de la expedición de la Matricula profesional obedece a un trámite administrativo, y la implementación del Código de Ética se encuentra a cargo de un Tribunal Disciplinario conformado por:

- a. Dos Representantes del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo
- b. Un Delegado de la Contaduría General de la Nación
- c. Un Delegado del Director General de Impuestos y Aduanas Nacionales "DIAN"
- d. Dos Representantes Principales del Consejo Gremial Nacional
- e. Un Representante suplente del Consejo Gremial Nacional

---

<sup>1</sup> Como se ha indicado con anterioridad, la ley 962 de 2005 artículo 64, suprime la participación del Ministro de Educación en los Consejos Profesionales.

- f. Un Representante Principal de los Contadores Públicos
- g. Un Representante Suplente de los Contadores Públicos
- h. Un Representante Principal de las Instituciones de Educación Superior
- i. Un Representante Suplente de las Instituciones de Educación Superior
- j. Un Secretario General

En la conformación de tal Tribunal puede apreciarse la participación de Autoridades Públicas que tienen estrecha relación con la profesión de la Contaduría Pública así como de la Academia, las Asociaciones Profesionales y el Sector Productivo.

3. La profesión de ingeniería, cuenta con el CONSEJO PROFESIONAL NACIONAL DE INGENIERÍA Y PROFESIONES AFINES –COPNIA- es *“la entidad pública que tiene como función principal la de inspeccionar y vigilar el ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares en el territorio nacional” (LEY 842 , 2003)*, se encuentra conformado por :

- a. El Ministro de Transporte o su delegado, quien lo preside.
- b. El Ministro de Agricultura o su delegado.
- c. El Rector de la Universidad Nacional o el Decano de la Facultad de Ingeniería de la misma.
- d. Un representante de las universidades privadas, elegido en junta de decanos convocada por el presidente del COPNIA para tal fin.
- e. El Presidente de la Sociedad Colombiana de Ingenieros
- f. El Presidente de la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales

En la organización del COPNIA se encuentra ausente la representación del Sector Productivo, es una de las Autoridades que ejercen la regulación, que cuenta con mayor experiencia y antigüedad, motivo por el cual se encuentra estructurada en Consejos Seccionales los cuales se encargan de la implementación del Código de Ética y las sanciones pertinentes.

4. El ejercicio de la Abogacía, se encuentra regulado por la ley siendo la Autoridad que implementa la regulación el Consejo Superior de la Judicatura, tal entidad fue creada como una de las Cuatro Grandes Cortes de la Rama Jurisdiccional Colombiana en el año de 1991.

La naturaleza del Consejo superior de la Judicatura, obedece al esfuerzo de administrar la rama judicial con independencia, por cuanto antes de la Constitución de 1991, la administración de los recursos, insumos, las compras y arrendamientos requeridos para la prestación del servicio de justicia se encontraba otrora bajo responsabilidad del Ministerio de Justicia, generando dilaciones en los pagos y problemas en la correcta administración, situación que se intentó superar con éste Consejo (Mendoza, 2000).

El Consejo superior de la Judicatura se encuentra dividido en dos Salas, la sala Administrativa se encarga como ya se ha dicho de la administración y gestión de los recursos propios de la rama judicial. La Sala Disciplinaria cumple las funciones que hemos visto en los Consejos Profesionales, expedición de matriculas profesionales, certificación de antecedentes disciplinarios y adelanta los procesos disciplinarios que se causen en contra de quienes ejercen la profesión de abogados (CONSTITUCIÓN POLITICA, 1991).

Los miembros de la sala son Magistrados elegidos por el Congreso de la República de terna enviada por el Presidente de la República, como lo consagra el artículo 254 de la Constitución Política de Colombia, un análisis de las hojas de vida de los magistrados refiere que son Abogados de amplia

trayectoria con un importante ejercicio académico y desempeño profesional en el sector público y privado (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA).

### **3.2 ACTORES INTERVINIENTES EN EL MARCO DE CREACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA LEY 1123 DE 2007 POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE ÉTICA DEL ABOGADO**

Para evaluar la participación de actores políticos en la PPREPA, se analizaron los antecedentes de la ley 1123 de 2007, que en adelante se entenderá como Herramienta Regulatoria, de igual forma se examinó el contenido de prensa que contiene conceptos y análisis de la regulación realizada.

En relación con los Actores participantes en las Autoridades que regulan otras profesiones, se observa la presencia constante en el debate a cerca de la Herramienta Regulatoria de:

1. LA ACADEMIA: en los informes de ponencia de las sesiones tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, se encuentran anotaciones que refieren la participación de los académicos y de las facultades de derecho, en las que los Congresistas solicitan tener en cuenta los conceptos emitidos, como es el caso de la PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 2005, en la que se considera tener en cuenta un concepto enviado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia (SENADO DE LA REPÚBLICA, 2005).

Con base en artículos de prensa se ha podido establecer los pronunciamientos de la Academia con relación a la herramienta regulatoria, no obstante se ha encontrado que la presencia de tal representación carece de mención puntual en los documentos que contienen el trámite del proyecto de ley tanto en el

Senado como en la Cámara de representantes, las ponencias y actas contienen poca información sobre la interacción de los representantes de la Academia con los legisladores que trabajaron el proceso.

2. **LAS ASOCIACIONES DE PROFESIONALES;** al realizar una evaluación de los documentos que contienen información sobre los antecedentes de la ley 1123 de 2007, se encuentra que uno de los principales debates radica en la conformación de los Colegios Profesionales, situación que fue ampliamente debatida y trabajada por los congresistas en los debates de cada cámara.
3. **SECTOR PRODUCTIVO:** Una de las principales diferencias con los Consejos Profesionales, radica en la participación del sector productivo en la toma de decisiones al momento de la realización de la herramienta regulatoria, se encuentra que el hecho de ser una profesión liberal cuya participación en la vida económica del país no puede ser definida sectorial ni gremialmente, dificulta la asociación de grupos de clientes o usuarios del servicio afectados positiva o negativamente por la regulación.

A diferencia de profesiones como la Medicina, la Administración de Empresas o la Economía, los usuarios de los servicios del Profesional de Derecho representan mayor complejidad al momento de ser catalogados, debido al sinnúmero de aplicaciones y enfoques que permite la profesión en su desempeño.

El ejercicio de la abogacía no puede circunscribirse a un sector productivo en particular, debido a que el acceso a la justicia como servicio público se garantiza a todos los ciudadanos, y la profesión regulada es una herramienta que permite el acceso a la justicia y la implementación de la misma.

### **3.2.1 ACTORES INTERINSTITUCIONALES DE LA PPREPA**

La herramienta regulatoria ha sido demandada por inconstitucionalidad en repetidas ocasiones, teniendo en cuenta los conceptos analizados en el marco de la constitucionalidad de la herramienta regulatoria, se puede determinar en el proceso de toma de decisiones la participación de los siguientes actores:

1. **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN:** con base en las funciones constitucionales de la Procuraduría General de la Nación, encontramos que el cumplimiento de las funciones de los funcionarios públicos y los particulares que eventualmente se relacionan con la prestación de servicios públicos; se encuentra en cabeza de la procuraduría; pero lo que hace que la procuraduría sea un actor constante en el direccionamiento de la Política Pública es su responsabilidad de velar por el adecuado cumplimiento de las normas y las decisiones judiciales.

En ese orden de ideas el pronunciamiento del Procurador General ante la acción de inconstitucionalidad de una norma, cobra trascendental importancia al relacionar su posición con el fallo de la Corte Constitucional encontrándose que tienen estructuras argumentativas similares que les llevan a una conclusión equivalente.

De igual modo, en ejercicio de la facultad disciplinaria que tiene la Procuraduría, existe la posibilidad de que en el evento en el que un disciplinado incurriera en faltas relacionadas con el ejercicio de la abogacía, podrá la autoridad disciplinante compulsar copias para que se genere un antecedente disciplinario que impida la continuidad del perjuicio social originado por la mala praxis de la profesión.

2. **CONGRESO DE LA REPÚBLICA:** la participación del Congreso de la República es clara. Es imposible la regulación del ejercicio profesional sin

una ley que especifique la Autoridad que implementa la regulación y los alcances disciplinarios del código de ética, en ese sentido es necesario indicar que solo el Congreso de la República cuenta con la potestad reglamentaria que le permite la expedición de códigos y regulaciones; la rama ejecutiva cuenta con una facultad regulatoria circunscrita a la ley, y por tanto no es posible que después de la constitución de 1991, se encuentren decretos presidenciales o resoluciones ministeriales que creen entidades como consejos profesionales, o reglamenten profesiones.

En ese orden de ideas, se tiene que el Congreso de la República en razón a sus facultades, debe expedir la herramienta regulatoria y debe tener en cuenta los planteamientos realizados por los diferentes actores políticos, garantizando de esta manera la detección de la necesidad que debe solucionarse, y los actores que dialogaron para lograr la efectiva acción del Estado.

3. **MINISTERIO DE JUSTICIA:** como puede observarse en análisis históricos sobre la PPREPA, antes de 1991 este ministerio era el encargado de la expedición de Tarjetas Profesionales y del adelanto de procesos disciplinarios. Como ya se ha mencionado, la prestación de justicia es uno de los principales servicios públicos prestados por el Estado, es por ello que se requiere de la interlocución con este ministerio en el momento de proyectar políticas públicas que se relacionen con la prestación del servicio.

Dada la naturaleza jurídica de la PPREPA es claro que si la regulación del ejercicio de la abogacía no se encontrara en cabeza de uno de los órganos administrativos de la Rama Judicial, la adscripción del Consejo Profesional dependería en exclusiva de este ministerio.

4. **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN:** la Fiscalía es la directa responsable de la política criminal del Estado, garantiza la efectividad del control y la

determinación de la responsabilidad penal de los ciudadanos, además de ser un canal de denuncias por medio del cual se puede establecer la práctica delictual del ejercicio profesional.

Es de resaltar que aún cuando todas las entidades del estado requieren de asesoría legal y representación judicial, la Fiscalía es una de las entidades que más emplea Abogados y por tanto su participación en la aplicación de la herramienta legal y la implementación de la PPREPA es significativa.

5. CNSC: la Comisión Nacional del Servicio Civil se encarga del estudio y de la provisión de cargos en las entidades del Estado, gracias a los requisitos para acceder al empleo público, los profesionales en Administración de Empresas, Trabajo Social, Economía entre otras, acceden a su tarjeta profesional por ser un requisito sine qua non para ser empleado o contratista del Estado.

Pese a que este fenómeno de exigencia de la matrícula profesional, solo se realiza para otras profesiones en el sector público, por cuanto en el privado no es una praxis acostumbrada, la exigencia de la matrícula profesional para los Abogados, Médicos y Contadores es indispensable para la realización de su trabajo incluso en el sector de la empresa privada, tal praxis permite al usuario de los servicios profesionales, corroborar que la persona en quien está depositando su salud, patrimonio o negocios, es un profesional acreditado.

En el evento en el que por acciones indebidas se genere un daño al usuario del servicio o a la sociedad, podrá la Entidad Estatal o el ciudadano afectado interponer la queja correspondiente ante el Consejo Superior de la Judicatura, por ello la CNSC como canalizador de la matrícula profesional como requisito y prueba de las cualidades del profesional, es un actor que genera y potencia la implementación de las herramientas regulatorias del ejercicio profesional.

6. FACULTADES DE DERECHO: además de los postulados que se puedan hacer desde la academia en atención a la proyección de herramientas regulatorias para el ejercicio profesional, compete a las universidades certificar el cumplimiento de los requisitos de grado y otorgar el Título Profesional, permitiendo al Ciudadano Regulado acceder a la Matrícula Profesional y fomentar el cumplimiento de los lineamientos éticos de la disciplina.

ACOFADE, Asociación Colombiana de Facultades de Derecho, no solo analiza constantemente las necesidades en cuanto al manejo curricular para garantizar calidad en la educación, en relación con aspectos de regulación del ejercicio profesional ha hecho interesantes pronunciamientos junto con la apertura de foros de debate que permiten que el ciudadano vinculado genere un criterio respecto del tema propuesto.

Es así como la academia en cabeza de las facultades de derecho se convierte en uno de los actores más importantes, por cuanto sus acciones se encuentran directamente relacionadas con la calidad de los profesionales, y son generadoras y canalizadoras de opinión.

7. ASOCIACIONES DE PROFESIONALES: común mente conocidos como colegios profesionales, es importante indicar que además de los colegios esta categoría se extiende a agrupaciones voluntarias de profesionales.

Su poder de convocatoria y su visibilidad en diferentes medios de comunicación, les hacen un importante medio de difusión de doble vía, permiten que los profesionales accedan rápidamente a la información del medio jurídico, y son un vínculo importante entre la Academia el Estado y los Profesionales.

Los conceptos más interesantes respecto de la necesidad de actualización de la herramienta regulatoria han sido los trabajados por importantes juristas que

impulsan sus argumentos desde la estructura comunicativa de este tipo de organizaciones.

Teniendo en cuenta la Composición de los Consejos Profesionales permite una percepción de los actores políticos que se encuentran relacionados con la regulación del ejercicio profesional, y teniendo en cuenta los participantes en los debates del proyecto de ley podemos decir que los Actores anteriormente citados, se encuentran relacionados con la PPREPA, y su vínculo comunicativo es factible de rastrear y analizar en el contexto de la comunicación de la herramienta regulatoria.

### **3.3 LAS NORMAS COMO HERRAMIENTAS REGULATORIAS DE EJERCICIO PROFESIONAL.**

Con base en los estudios realizados a la legislación relacionada con la regulación del ejercicio profesional, se ha encontrado que desde finales de la década de 1970 y principios de 1980, se configuró la mayoría de los Consejos Profesionales:

**Tabla 3-1 HERRAMIENTAS REGULATORIAS**

<b>PROFESIÓN</b>	<b>CREACIÓN DE LA AUTORIDAD QUE IMPLEMENTA LA REGULACIÓN (CONSEJO PROFESIONAL)</b>	<b>REGULACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA</b>
<b>DERECHO</b>	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA ARTICULO 254	LEY 1123 DE 2007
<b>INGENIERÍAS Y AFINES</b>	LEY 842 DE 2003	LEY 842 DE 2003

PROFESIÓN	CREACIÓN DE LA AUTORIDAD QUE IMPLEMENTA LA REGULACIÓN (CONSEJO PROFESIONAL)	REGULACIÓN DEL CÓDIGO DE ÉTICA
CONTADURÍA	LEY 43 DE 1990	LEY 145 DE 1960
ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS	LEY 60 DE 1981	DECRETO 2718 DE 1984
ARQUITECTURA	LEY 435 DE 1998	LEY 435 DE 1998
ECONOMÍA	LEY 37 DE 1990	LEY 37 DE 1990
QUÍMICA	LEY 53 DE 1975	DECRETO 2616 DE 1982
INGENIERÍA ELÉCTRICA Y MECÁNICA	LEY 51 DE 1980	DECRETO 1873 DE 1996
GEOLOGÍA	LEY 9 DE 1974	RESOLUCIÓN 533 DE 1986
INGENIERÍA QUÍMICA	LEY 48 DE 1976	LEY 48 DE 1976
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	LEY 5 DE 1991	LEY 1006 DE 2006

Se observa que las profesiones que han sido reguladas después de la última década del siglo XX, cuentan con una herramienta regulatoria común para la creación de la Autoridad que implementa la regulación, como para la realización del Código

de Ética, ello debido a que es el Congreso de la República el encargado de la expedición de normas de carácter legal.

De igual forma se aprecia que la única Autoridad que implementa la regulación del Ejercicio Profesional que ha sido creada por la Constitución Nacional, es el Consejo Superior de la Judicatura; la Junta Central de Contadores y el COPNIA, aun cuando gozan de autonomía presupuestal, y son entidades con independencia institucional, están sujetas a los designios del Gobierno Central y supeditadas a los ministerios a los cuales se encuentran adscritos, situación que dificulta la posibilidad de generar sus propios lineamientos en cuanto a la Política Pública de Regulación del Ejercicio Profesional.

No obstante, la regulación del ejercicio profesional de la abogacía ha tenido momentos importantes en los que los actores de la política han expuesto sus argumentos, ante el gobierno nacional y ante el Congreso de la República.

La motivación de la presente investigación, radica en la posibilidad de que la comunicación entre los actores de la Política Pública permita una mayor eficacia en la regulación; es por ello que a continuación se realizará un análisis de tres momentos puntuales en el desarrollo de la PPREPA, los cuales permiten visibilizar claramente cada momento de la Política Pública y la actividad comunicativa de cada actor con el desarrollo de la teoría Austiniana, la cual permite medir la eficiencia y el motivo por el cual no se realiza con éxito una actividad comunicativa (AUSTIN, 1971).

En el próximo capítulo se realizará un análisis de los eventos comunicativos presentes en la PPREPA, los cuales analizados al tenor de la teoría de J. Austin, permitirán encontrar fortalezas y deficiencias en el proceso comunicativo, que de ser eficientes podrían servir de base para evaluar la viabilidad de que la Política Pública analizada pueda implementarse desde la Teoría de la Acción Comunicativa.

## **CAPITULO IV.**

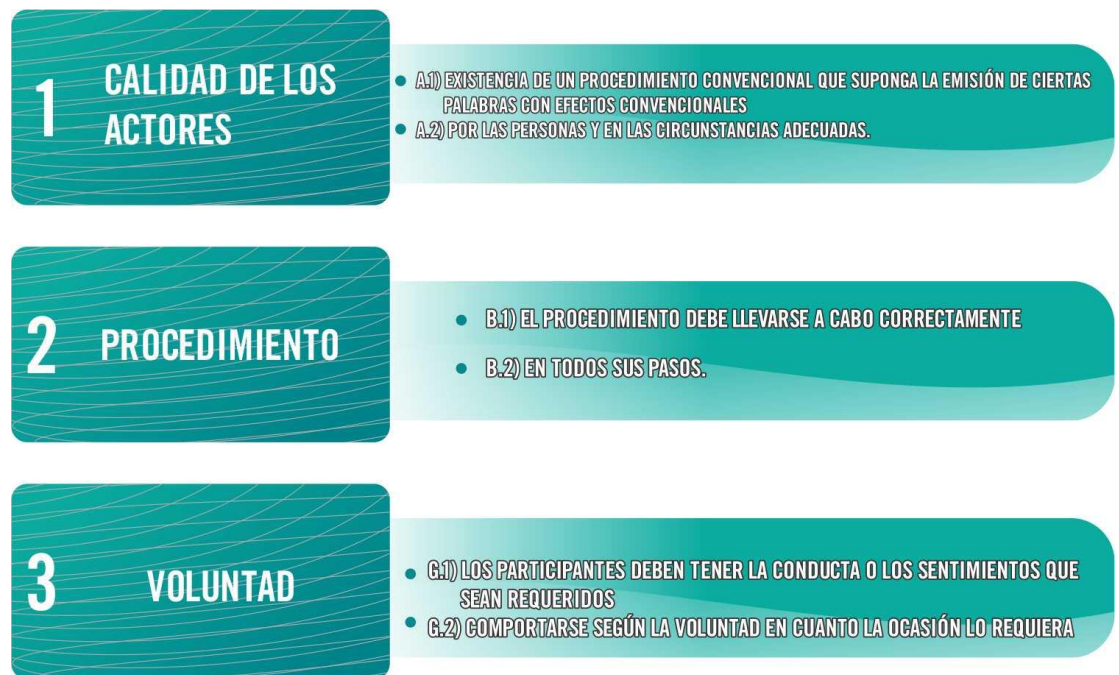
### **ANÁLISIS DE EVENTOS COMUNICATIVOS SIGNIFICATIVOS PARA LA COMPRENSIÓN DE LA COMUNICACIÓN EFECTIVA EN LA POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA**

Para comprender la importancia de la Comunicación de los actores intervinientes en la Política Pública de Regulación del Ejercicio Profesional, y la incidencia que tiene una buena comunicación en la relación entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad que implementa la regulación, es oportuno analizar varios eventos comunicativos que se han presentado o se pueden volver a presentar en la política en estudio.

El análisis que se realizará de los diferentes eventos se basa en las tres tipologías del infortunio comunicativo planteado por J. Austin, quien desde su obra “COMO HACER COSAS CON PALABRAS” plantea que en una perfecta sincronía de la comunicación, estableciendo la autoridad necesaria, la emisión de un acto locutivo (acto del habla), que contenga una intención puede transformarse en un acto ilocutivo (mensaje que genera una reacción positiva en el interlocutor); en el evento en el que se cumpla con los requisitos de comunicación y autoridades, estaremos frente a un acto perlocutivo (consecuencia de la comunicación y la autoridad) (AUSTIN, 1971).

FIGURA 4-1

## TEORÍA DEL INFORTUNIO COMUNICATIVO



En el evento en el que no se lleva a término lo pretendido con el imperativo dispuesto desde el acto ilocutivo, Austin atribuye esta circunstancia a la ocurrencia de tres tipos de infortunios. Para que se materialice el primer tipo de infortunio, Austin considera que han de existir falencias en la calidad de los actores, la cual repercute en la inexistencia de un procedimiento convencional que suponga la emisión de ciertas palabras con efectos convencionales o la no emisión del mensaje por las personas y en las circunstancias adecuadas (A1 y A2) .

Para que se materialice el segundo tipo de infortunio se requiere la ausencia de un procedimiento que debe llevarse a cabo correctamente y en todos sus pasos (B1 y B2).

Finalmente, para que se registre el tercer tipo de infortunio se analiza el elemento volitivo (G1 y G2) que requiere que los participantes deben tener la conducta o los sentimientos que sean requeridos y comportarse según la voluntad en cuanto la ocasión lo requiera. Se indica al lector que los literales G1 y G2, han sido manejados por el autor en su obra por considerarse *sui generis*, rompiendo con el orden usual establecido para los literales.

Por lo tanto, la ausencia de cualquiera de los elementos anteriormente descritos evita que el mensaje transferido en la norma de conducta sea apropiadamente aceptado por el interlocutor, generando la ineffectividad de la regulación y vicios en su forma y en su fondo que podrían a largo plazo hacer impracticable la herramienta regulatoria en el caso que nos ocupa.

Evaluemos entonces con base en los parámetros fijados por J. Austin, la efectividad del proceso comunicativo en diferentes eventos que se presentan al largo del proceso de formación de la PPREPA:

- El primer evento se relaciona con la formulación de la Política Pública, particularmente cuando se diseña y aprueba su herramienta regulatoria fundamental conocida como Ley 1123 de 2007.
- Los siguientes tres eventos comunicativos se evidencian durante la implementación de la Política Pública al momento de hacer efectiva la regulación a través del proceso disciplinario que se inicia con la Queja.
- Finalmente, el último evento comunicativo se relaciona con el momento de la evaluación de la Política el cual se refleja en los informes realizados por el Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República.

#### **4.1 ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO DE LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LA HERRAMIENTA REGULATORIA LEY 1123 DE 2007 SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO**

La ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el código disciplinario del abogado” es el principal referente de instrumento de regulación dentro de la Política Regulatoria del Ejercicio Profesional de la Abogacía, a la luz de los planteamientos de Carlos Gerardo Molina, es un evento comunicativo que puede abarcar todos los momentos de formación de una Política Pública. (MOLINA, 2002)

Al definir un problema que no se encuentra planteado o que requiere modificación, nos encontramos en una etapa de Inserción en la Agenda, tal situación fue necesaria a la hora de proponer el cambio de la herramienta regulatoria, por cuanto la norma anterior, el DECRETO 196 de febrero 12 de 1971, “Por el cual se dicta el estatuto del ejercicio de la abogacía” fue expedido por el PRESIDENTE de la República de Colombia en uso de las facultades extraordinarias que fueron conferidas por la ley 16 de 1968. Al ser una norma expedida con anterioridad a la Constitución Política de 1991, y teniendo en cuenta que las circunstancias de su promulgación se encuentran por fuera de los parámetros constitucionales actuales, tal norma se encontraba en situación de “ESTADO DE INCONSTITUCIONALIDAD” de la norma por encontrarse contraria a la Constitución Política de Colombia, era necesario elevar tal norma al estatus de una Ley, debido a que constitucionalmente es el Congreso de la República el único con facultad regulatoria; ello teniendo en cuenta los diferentes grupos poblacionales que se verían afectados con las decisiones tomadas (QUINTERO, NAVARRO, & MEZA, 2011).

Pero además se contempló la posibilidad de realizar los cambios que fuesen pertinentes para garantizar la efectividad de la Política de Regulación, y por ende se introdujo en la Agenda para los estudios pertinentes, la evaluación del papel de la academia, de los Colegios Profesionales y su sustancial diferencia con las

Asociaciones Profesionales, y demás actores interesados en participar en el debate en torno a la herramienta regulatoria, casos como el Colegio de Abogados Penalistas de Bogotá y Cundinamarca, el Colegio de Abogados Rosaristas, el Instituto colombiano de Derecho Procesal, entre otros, acudieron en su momento ante la jurisdicción Constitucional para lograr un cambio significativo en la regulación, tales planteamientos fueron posteriormente recogidos en la legislación actual, incorporando las necesidades planteadas por los Ciudadanos regulados, representados por sus Colegios y Asociaciones Profesionales (SENTENCIA ESTATUTO DEL ABOGADO, 2007).

Al puntualizar y proyectar las acciones a realizar, se generaron opciones y se logró la participación de aquellos actores políticos que fuesen necesarios para la FORMULACIÓN de la política, pues en los antecedentes de la norma se observan las diferentes posiciones y los análisis realizados para lograr una herramienta regulatoria eficiente, de igual forma se observan artículos de prensa en los que se hace patente la necesidad de regulación y el constante debate ético y mediático desde mucho antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991 (TORRES, POR LEY SOBRE CONTROL DE FALTAS A LA ÉTICA, AGARRÓN ENTRE ABOGADOS Y MINISTRO DE JUSTICIA, 1990)

La materialización de la regulación del ejercicio profesional de la abogacía, sería posible solo con la inclusión de tal función en la Constitución nacional, asignándosela al Consejo Superior de la Judicatura, antes de ello se dieron infructuosos intentos de realizar tal regulación, sin embargo la comunicación entre el Gobierno y los Ciudadanos regulados no lograba la efectiva transmisión del mensaje, por cuanto se requería de una colegiatura obligatoria de la cual se argumentaba que contrariaba el libre derecho de asociación, generando inconstitucionalidad en aspectos significativos de la herramienta regulatoria relacionados con la Autoridad

que implementa la regulación. (TORRES, EXPECTATIVAS SE DERRUMBARON, 1991).

Para el año de 1991, el principal problema de la regulación del ejercicio profesional de la abogacía, consistía en la determinación de la Autoridad que implementa la regulación, por cuanto el proyecto de ley debatido pretendía trasladar al Colegio Nacional de Abogados la facultad regulatoria, situación que ponía en riesgo la constitucionalidad de la herramienta regulatoria, por trasladar facultades del Congreso a la Autoridad que implementa la regulación, siendo esta una persona jurídica de naturaleza civil (TORRES, EXPECTATIVAS SE DERRUMBARON, 1991).

En el momento en el que se establece la implementación de la regulación del ejercicio profesional bajo la Autoridad del Consejo Superior de la Judicatura, se supera la posibilidad de vulneración de la Constitución, por cuanto es la misma constitución la que le esta atribuyendo la potestad de autoridad, evitando de esta manera la participación irregular de particulares, quienes no tenían una autorización específica y su participación en la regulación del ejercicio profesional no se encontraba delimitada y clara.

Respecto de la ejecución de las acciones proyectadas, la realización de la gestión por la cual se optó, fue preciso contar con la participación de la Autoridad que implementa la regulación, para el caso el Consejo Superior de la Judicatura, en esta etapa, al lograr la adopción y ejecución de las actividades programadas en la norma, nos encontramos ante un momento de implementación de la Política Regulatoria, la Autoridad que implementa la regulación tiene claro su papel y el objetivo de la política regulatoria, tal como consta en deferentes exposiciones jurisprudenciales ante la Corte Constitucional, en los que se realizan disquisiciones respecto de la

herramienta regulatoria en cuestión (SENTENCIA CÓDIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO, 2011) .

En relación con la evaluación y con la relación coetánea del desarrollo de la Política que se advirtió desde el principio, es adecuado indicar que gracias a la evaluación de la Política que se realizó, fue posible la nueva Inserción en la Agenda, Formulación e Implementación , que se lograron con la nueva norma.

Está claro que la norma no es la Política Regulatoria en su totalidad, pero si aceptamos que las *“Políticas regulatorias son aquellas que tienen como instrumentos normas específicas que afectan el comportamiento de los ciudadanos y que versan sobre obligaciones y prohibiciones”*, entonces podemos aceptar que al evaluar los instrumentos normativos y la forma en la cual se han desarrollado, podemos lograr una aproximación cercana de la Política Regulatoria (LOWI, 1992).

Teniendo como base la norma que en la actualidad regenta aquellas obligaciones y prohibiciones que se pretenden hacer efectivas en el comportamiento de los ciudadanos regulados, podemos entonces hacer un análisis práctico de la teoría Austiniana, según la cual al incumplir ciertas características del proceso de comunicación puede frustrarse el objetivo del evento comunicativo (AUSTIN, 1971). Tal análisis permite evidenciar si el proceso comunicativo es eficiente y si esta eficiencia facilita la aplicación de la norma y con ello la implementación de la Política Regulatoria.

A continuación se presenta el análisis del primer evento comunicativo, en el que se observa el proceso de formulación de la política, en el cual se evalúan los aspectos que tienen lugar dentro de la creación de la Herramienta Regulatoria de la PPREPA.

Para el presente análisis fue necesaria la revisión documental de las sesiones del Congreso en las que se debatió el proyecto de ley número 247 de 2005 ante la Cámara de Representantes, como en el proyecto de ley número 91 de 2005 ante el Senado de la República.

De igual forma se realizó un análisis de prensa en el que se extractaron los artículos en los cuales se hacía referencia al proceso, junto con los comunicados realizados por asociaciones de profesionales y la jurisprudencia relacionada con la PPREPA.

## 1. CALIDAD DE LOS ACTORES

### A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON EFECTOS CONVENCIONALES

Según lo observado en los documentos que reposan en la Biblioteca del Congreso de la República, tanto en el proyecto de ley número 247 de 2005 ante la Cámara de Representantes, como en el proyecto de ley número 91 de 2005 ante el Senado de la República, se encuentra claro y cumplido el procedimiento mediante el cual la regulación pretendida se convertiría en ley de la República.

El análisis documental ha permitido establecer que el proyecto de ley cumplió con los debates requeridos, y en las sesiones se recogieron los aportes requeridos por los Senadores y Representantes para ilustrar ampliamente el debate en torno a la regulación del ejercicio profesional.

Dentro de tales solicitudes realizadas por los Senadores, consta un concepto solicitado a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, por parte de la Unidad Legislativa del Dr. Carlos Gaviria Díaz, quienes en comunicación oficial fechada el

28 de enero de 2005 solicitaron concepto sobre la regulación en evaluación y este les fue respondido por comunicación fechada el 22 de agosto de 2005, conteniendo los aspectos relevantes que debían continuar bajo regulación en la nueva herramienta. (ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA, 2005).

#### A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.

Si bien es cierto que el proceso requerido para la aprobación de una ley de la República tiene presente la participación de los Legisladores en ambas cámaras y eventualmente solicita la participación del gobierno, también es cierto que los legisladores realizan estudios pertinentes que recojan la mayor cantidad y calidad de información posible, como ya se mencionó anteriormente, para el caso de las Asociaciones Profesionales y los Colegios de Abogados los legisladores acudieron a las agremiaciones más representativas e influyentes.

Llama la atención el que uno de los Senadores Ponentes, el Dr. Carlos Gaviria Díaz, fue Magistrado Ponente en varias sentencias que pretendían la inconstitucionalidad del DECRETO 196 de febrero 12 de 1971, su presencia en el análisis constitucional de la anterior herramienta regulatoria, y su presencia en el debate generado desde diferentes sectores de la academia y de las organizaciones de profesionales, permitió identificar y convocar a los actores de la Política Pública citados anteriormente.

Como ya se ha mencionado, tanto las Facultades de Derecho como las Asociaciones de Profesionales, intentaron una reforma al DECRETO 196 de febrero 12 de 1971, sin embargo tal intención fracasó, porque no contó con el concurso del Gobierno central, presentándose repetidos inconvenientes con el Ministerio de Justicia. (TORRES, 1990)

## 2. PROCEDIMIENTO:

### B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE

Como consta en los documentos propios del proceso legislativo, el proceso realizado para el debate y aprobación de la ley 1123 de 2007, se realizó correctamente, de ello también dan cuenta los análisis jurisprudenciales realizados por la Corte Constitucional, los cuales motivados por ciudadanos interesados en la evaluación legal de las Autoridades que se tienen como competentes para la implementación de la política, se incoaron Acciones de Inconstitucionalidad en procura de establecer el cumplimiento de diferentes precepto constitucionales. (SENTENCIA ESTATUTO DEL ABOGADO, 2008)

### B.2) EN TODOS SUS PASOS.

En casos como este en los que la comunicación organizacional requiere de procedimientos puntuales, es común que la vulneración de los procedimientos requeridos para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República, genere vicios de forma que afectaran posteriormente la aplicabilidad de la herramienta normativa, la estructura de los procedimientos la hace inflexible, y por tanto el proceso de flujo de información y las actividades de comunicación se encuentran circunscritas a la realización de procedimientos estrictamente reglados que garanticen que la producción normativa cuente con suficientes controles y filtros, en procura de evitar la ocurrencia de errores que posteriormente vulnerarían la estabilidad legal del Estado. (WEBER, 1977)

### 3. VOLUNTAD

El elemento volitivo es el más complejo de analizar y de medir, por cuanto no es posible la generación de un modelo exacto que garantice el cumplimiento y la conjugación de las voluntades.

Por ser un factor subjetivo, debe tenderse al establecimiento de formalidades que garanticen contractualmente el cumplimiento. No obstante, en el evento en el que un individuo decida incumplir lo expresado voluntariamente con anterioridad, solo podrá hacerse efectivo por vías jurisdiccionales, y aún cuando se consiguiera el cumplimiento, ya se habría generado una situación “infortunada” por cuanto el proceso de comunicación ha sido menoscabado por la falta de sinceridad del actor (AUSTIN, 1971).

#### G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS

Cuando J. Austin hace referencia a “sentimientos” ha de comprenderse como la confluencia de la voluntad que orienta al individuo a actuar de determinada manera.

Pese a lo etéreo que puede parecer el hablar de “voluntad” y de “sentimientos”, el contexto actual en el que se enmarca la Política Pública en Colombia, permitiría que este único aspecto de la teoría Austiniana fuese amplio tema de investigación y debate.

Al realizar el estudio de cada una de las herramientas regulatorias del ejercicio profesional, se ha encontrado que en este tipo de políticas públicas no es posible la simple aplicación de la regulación, las falencias en las normas, generan a su vez falencias en las entidades creadas para la implementación, y errores en la realización de las funciones, por cuanto los desaciertos en la formulación de la política serán

gravemente evidenciados en la implementación, aminorando la probabilidad de éxito en el cumplimiento de los objetivos de la Política Pública.

Un análisis de la gestión realizada al interior del Congreso de la República, hace ostensible la dificultad en el momento de llevar a término las iniciativas legislativas (SECRETARÍA DEL SENADO, 2011-2012), el amplio porcentaje de proyectos de ley que jamás llega a convertirse en ley de la República encuentra su explicación más allá de la simple realización de un trámite legislativo, o la exposición de motivos válidos y argumentos congruentes, el elemento volitivo en los Legisladores adquiere un valor superior, y convierte la voluntad política en un factor indispensable para el éxito o fracaso de las iniciativas normativas (BENAVIDES, 2011).

Por lo anterior se puede concluir que en el caso de la realización de la ley 1123 de 2007, la expresión de las voluntades de aquellos de quienes se requería una conducta específica, se llevó a término, por lo que el ejercicio comunicativo no se vio impedido por algún infortunio en el que la voluntad de un individuo frustrara el proceso.

## G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA

Desde el análisis realizado por J. Austin se encuentra como un factor fundamental, la necesidad de que la voluntad sea expresada en un momento determinado, según Austin de nada sirve contar con la voluntad de realizar una acción, si tal voluntad no se hace específica y pública en circunstancias de modo, tiempo y lugar determinados (AUSTIN, 1971).

Las aprobaciones de los debates a los que fue sometido el proyecto de ley, el escuchar a los actores políticos que se hicieron presentes con sus conceptos y opiniones, cada comunicación tendiente al perfeccionamiento de la herramienta regulatoria, se tiene como una expresión volitiva que se ha realizado en tiempo.

De nada servirían las consideraciones respecto de los aspectos que ya se han regulado, en un debate que ya no podría influir en las decisiones que ya tomaron los legisladores. Tales expresiones extemporáneas no forman parte del debate, teniendo solo como base aquellas actuaciones que fueron realizadas en un momento específico previo a la toma de decisiones.

Como se puede apreciar, el análisis de la comunicación respecto del modelo planteado, permite observar que la formulación de la herramienta regulatoria de la PPREPA con los elementos requeridos para que el evento comunicativo concluya con un Acto Perlocutivo, es decir, que lo comunicado tenga los efectos pretendidos,

#### **4.2 ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO EN EVENTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN Y A PARTIR DE LA QUEJA QUE DA INICIO AL PROCESO DISCIPLINARIO.**

Para reconocer la efectividad de la comunicación en la implementación de la PPREPA a través del proceso disciplinario se analizarán tres eventos. El primero es un esbozo de las características que debe tener este evento comunicativo para que se lleve a término el acto perlocutivo en el proceso disciplinario. En este evento se plantea una generalidad de “el deber ser de la implementación” orientado desde el inicio del proceso con la presentación de una **QUEJA**, en este análisis se parte de hechos hipotéticos en los que se cumple a la perfección los postulados del modelo comunicativo.

Posteriormente, el segundo evento que también se presenta durante la implementación de la política, alude a un proceso disciplinario concreto en el cual se registra un ejercicio comunicativo afortunado por cumplirse todos los elementos consagrados en el modelo AUSTINIANO.

Finalmente, el tercer evento se relaciona con otro proceso disciplinario particular que contiene un ejercicio comunicativo con yerros en su ejecución y por tanto constitutivo de un “infortunio comunicativo”

Pero antes de revisar estos tres eventos, es necesario describir el proceso disciplinario que se inicia con la QUEJA.

#### **4.2.1 PROCESO DISCIPLINARIO: IMPLEMENTACIÓN DE LA PPREPA**

La facultad disciplinaria otorgada al Consejo Superior de la Judicatura por mandato constitucional y puntualizada por la ley 1123 de 2007, “por la cual se establece el código disciplinario del abogado”, es un aspecto llamativo en el desarrollo de la PPREPA, debido a la importancia de la fijación de mínimos de conducta en lo que al ejercicio profesional refiere, con el ánimo de proteger a aquellos ciudadanos que hacen uso del servicio prestado por el profesional.

La reglamentación del ejercicio profesional se requiere para la salvaguarda de los derechos de los ciudadanos con relación a la ejecución de actividades profesionales que impliquen un riesgo social, es decir, cuando en el ejercicio de una profesión u oficio el Estado por medio de sus autoridades públicas avizora la posibilidad de la generación de un daño, puede reglamentar la ejecución de tales actividades para garantizar el control respecto del área de conocimiento que puede vulnerar derechos de los ciudadanos (CNA).

El ejercicio del Derecho es de importante observación por parte de las Autoridades Públicas debido a que no solo se encuentra directamente relacionado con la prestación del servicio estatal de Justicia, su ejercicio guarda estrecha relación con la Rama Ejecutiva del Poder Público y la Legislativa se sirve de su ejercicio.

“Si se hiciera una revisión de los abogados que ocupan ministerios, o de los abogados que se encuentran al frente de las oficinas públicas, llegaríamos a la conclusión de que ha sido nuestra profesión una profesión privilegiada y somos los únicos profesionales del país que tenemos una rama del poder público exclusivamente. (...) Pero, además, si nos remontáramos al origen de la restauración, encontraríamos que precisamente ha sido la administración de justicia, función tradicional del Estado, casi razón de ser del Estado” (LARA BONILLA, 1984).

Las palabras del Exministro de Justicia en 1983, durante un Congreso organizado por el Colegio Nacional de Abogados, lejos de ser una exacerbación del orgullo profesional, es una exhortación al cuidado y a la prudencia, pues la responsabilidad profesional se encuentra relacionada con la posibilidad de que un ejercicio irresponsable cause graves daños a la sociedad y directamente a un ciudadano.

Así como los médicos son responsables de la salud y la integridad física de las personas que acuden a ellos en procura de mejorar su situación de salud, y ante esta eventualidad la inadecuada prestación del servicio puede generar mayores daños a la salud del paciente (NIGENDA & MACHADO, 1997); los Abogados tienen bajo su responsabilidad el cumplimiento de los derechos de sus clientes, la inadecuada ejecución del ejercicio profesional de la abogacía, puede devenir en pérdidas patrimoniales, pero también puede poner en riesgo derechos fundamentales como la libertad y la vida misma.

La irresponsabilidad en el ejercicio profesional ha sido contemplada en la ley 1123 de 2007, prescribiendo conductas inaceptables y sanciones para aquellos que incurran en tales conductas.

La implementación de la PPREPA puede observarse en gran medida en la ejecución de su herramienta primordial, es por ello que la ejecución de la facultad disciplinaria es un momento importante en la implementación de la Política; pues la razón de ser de la regulación adoptada es la protección a la sociedad y el correcto ejercicio de una profesión liberal que representa riesgo para la sociedad.

Puede observarse cómo no solo el ciudadano puede iniciar la acción disciplinaria mediante una queja, sino que también las autoridades públicas pueden hacerlo.

De igual forma, se indica que el Ciudadano Regulado que supuestamente ha incumplido con sus obligaciones profesionales, tiene voz dentro del proceso, el cual garantiza la posibilidad de plantear descargos, permitiendo su defensa.

Finalmente la decisión solo puede ser en dos sentidos, si se establece la ausencia de responsabilidad se absolverá al Abogado y el proceso se archivará.

Sin embargo en caso de corroborarse el daño realizado, se procederá a imponer una sanción con base en los presupuestos establecidos en la Ley 1123 de 2007; situación ante la cual procedería el resarcimiento del daño, y el consecuente compulsamiento de la documentación que contiene los hechos, a aquellas autoridades e instancias a quienes compete, es decir, unos mismos hechos pueden ser evaluados para analizar la posibilidad de responsabilidad disciplinaria, fiscal, penal y profesional.

- En el evento en el que se compulsen copias a otras autoridades, pueden estas autoridades entrar a ser parte de los actores relacionados con este proceso. Sin embargo se indica que para este evento comunicativo, los actores políticos intervinientes son específicamente los siguientes: Quejoso o Denunciante:
  - Ciudadano afectado

- Autoridad afectada
- Órgano de control
- Autoridad denunciante
  - Aquellas que por la naturaleza de su misión deban incoar acciones tendientes a la protección del ciudadano.
    - Defensoría del pueblo
    - Procuraduría
    - Personerías
- ONG`S
- Autoridad encargada de la investigación y la sanción en el evento en el que hubiere lugar.
  - Únicamente es competente el Consejo Superior de la Judicatura
- Ciudadano Regulado
  - Abogado en ejercicio
  - En caso de que aquel de quien se reputa la falta, no sea abogado, se procederá a remitir el caso a la fiscalía por ejercicio ilegal de la profesión y los demás hechos punibles en los que puede encuadrarse la conducta (estafa, falsedad en documento público, suplantación)

Teniendo en claro el sentido y el desarrollo del proceso disciplinario de la conducta de los abogados a continuación se verificará la existencia de los elementos que se requieren para que se dé un hecho afortunado en la comunicación en tres eventos particulares, el primero es la aplicación normativa, el segundo es un proceso comunicativo “afortunado” y el tercero es un “infortunio comunicativo”.

#### **4.2.2. APLICACIÓN DEÓNTICA DEL MODELO COMUNICATIVO, EL ANÁLISIS DE LA QUEJA DESDE EL “DEBER SER” DISPUESTO EN LA HERRAMIENTA REGULATORIA.**

A continuación, se plantea un evento comunicativo hipotético, cuyas eventualidades se encuentran circunscritas al deber ser de la norma. Lo que se pretende con el presente análisis, es demostrar que la norma permite la aplicación de generalidades específicas, y garantiza la correcta aplicación del modelo:

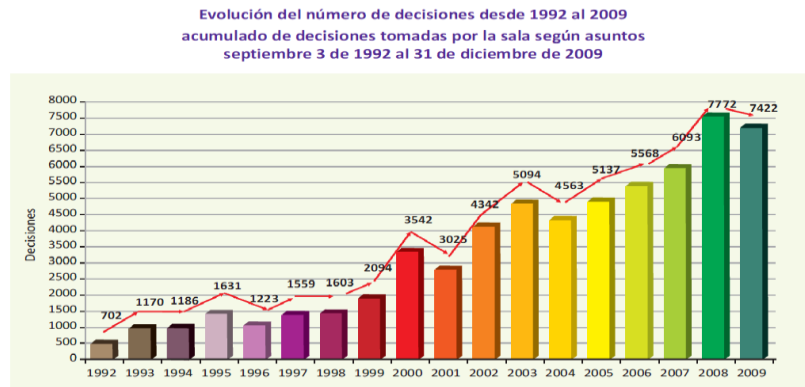
## 1. CALIDAD DE LOS ACTORES

### A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON EFECTOS CONVENCIONALES

Con base en el artículo 67 de la ley 1123 de 2007, se encuentra una de las formas de dar origen al procedimiento disciplinario es la queja, se especifica que cualquier persona puede instaurar una queja contra un Abogado cuando considere que ha realizado conductas que contraríen lo dispuesto en el Código de Ética.

El procedimiento convencional se encuentra contenido en la norma, sin embargo, la difusión de la regulación, y la publicidad de las acciones que puede tener un ciudadano, para proteger sus intereses y evitar daños frente a un indebido ejercicio profesional, no obstante la implementación de la Política Pública a partir del año 2008, reflejó un ostensible incremento debido a la entrada en vigencia de la ley 1123 de 2007, que como se presenta en el siguiente gráfico tomado del Informe 2009 presentado por el Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República, el número de decisiones en procesos disciplinarios contra abogados, ha sufrido un incremento directamente relacionado con la aplicación de la herramienta regulatoria (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2009).

FIGURA 4-3  
 INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LA PPREPA 1992-2009  
 REALIZACIÓN Y FUENTE: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA



El proceso disciplinario, visto desde Austin, es un proceso comunicativo en el que se pretende que la autoridad competente, analice la conducta impropia del profesional, y tome las medidas, sanciones o decisiones que se puedan concluir luego de realizar un estudio sobre los hechos y las pruebas.

Por ello es tan importante que los ciudadanos se asuman la responsabilidad de hacer efectiva la Política Pública, pues pese a la existencia de la herramienta regulatoria, y de la institución que se encarga de la aplicación de la política, el ciudadano debe estar al tanto de la posibilidad de realizar un control al ejercicio profesional, no solo de los abogados, si no también de las profesiones cuyo ejercicio implica un riesgo social. Si los ciudadanos no participan en la implementación de la política, esta se quedará en la simple existencia de la norma y su praxis no generará el efecto que se pretende en beneficio de la sociedad. (FARIÑAS DULCE, 2012)

#### A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.

La norma establece que cualquier persona puede acudir ante la jurisdicción disciplinaria para instaurar una queja que dé inicio a un proceso.

Aún cuando no existe cualificación sobre las personas que pueden interponer la queja, las personas encargadas de la recepción y trámite del proceso, están investidas con la competencia, es decir, en términos de Política Pública solo puede realizarse el proceso comunicativo con la Autoridad que implementa la regulación. De llegarse a acudir ante otras instancias, la queja podría ser invalidada, o simplemente no tendría el efecto pretendido.

## 2. PROCEDIMIENTO:

### B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE

La responsabilidad disciplinaria es solo un aspecto de la responsabilidad jurídica a la que está sujeto un profesional, sus acciones convergen en responsabilidad civil, penal, fiscal y disciplinaria, sin embargo la responsabilidad disciplinaria a cargo de la Procuraduría General de la Nación solo realiza el seguimiento de los casos relacionados con las acciones que tienen origen en la función pública, sin embargo la acción disciplinaria de la Procuraduría no excluye a los profesionales de la responsabilidad derivada de su ejercicio profesional, ni la responsabilidad profesional es óbice para impedir que la función disciplinaria surta efectos.

El proceso es claro, y debe ser tenido en cuenta tal cual se consagra en la norma, de lo contrario las sanciones o decisiones del proceso se encontraría fuera de los parámetros legales y no serian de obligatorio cumplimiento.

### B.2) EN TODOS SUS PASOS.

El proceso disciplinario tiene etapas específicas, las cuales hacen que tanto el sujeto disciplinable como el quejoso (persona que interpone la queja), tengan garantizado un debido proceso. La dilación injustificada del proceso, así como la ausencia de actividades requeridas, podrían hacer que el proceso sea declarado nulo, en cuyo caso el proceso comunicativo se vería vulnerado y la comunicación no surtiría el efecto pretendido.

### 3. VOLUNTAD

#### G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS

Dentro del proceso comunicativo tanto la denuncia como la defensa deben contar con un elemento volitivo que garantice la sinceridad de las acciones realizadas. Las denuncias temerarias podrían generar un desgaste injustificado de la jurisdicción disciplinaria, con todos los efectos que ello acarrea en la correcta impartición de la justicia disciplinaria, debido a que el ejercicio de la abogacía está directamente relacionado con el servicio público de la justicia, se requiere severidad y seguridad en la actividad ejercida por la Autoridad que implementa la regulación y plena conciencia de la conducta ejecutada por los intervinientes en la acción disciplinaria. (MOLINA J. R., 2009)

#### G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA

Como ya se ha indicado, cada uno de los intervinientes en el proceso disciplinario tiene oportunidades específicas para realizar las conductas tendientes a la materialización de las acciones disciplinarias, bien sean de queja o de defensa, si

los involucrados llegasen a obviar tales oportunidades, perderían la posibilidad de generar los efectos perlocutivos deseados.

Al evaluar la implementación de la LEY 1123 DE 2007, se da la posibilidad de analizar un evento comunicativo que permite evidenciar falencias y potenciar fortalezas dentro del proceso de comunicación entre los actores de la POLÍTICA PÚBLICA REGULATORIA DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA; al analizar el aumento o declive de las denuncias por práctica irregular de la profesión, es posible demostrar la incidencia de la comunicación efectiva o infortunada en la relación entre el profesional y la Autoridad que implementa la regulación.

Por lo anterior, se tiene como hallazgo de investigación, que los elementos descritos en el modelo planteado por J. Austin cuentan con total vigencia y relevancia en lo que a la estructura del Proceso Disciplinario refiere; con base en ello procederemos a realizar en análisis en dos casos específicos, uno que llevó a término el acto ilocutivo (evento afortunado), y otro que por falencias en la comunicación se constituyó en un “Infortunio Comunicativo”.

#### **4.2.3. EVENTO COMUNICATIVO AFORTUNADO SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO: MATERIALIZACIÓN DE LA FUERZA ILOCUTIVA PROCESO DISCIPLINARIO NO. 1999-2436**

Se procederá a evaluar el evento comunicativo que da origen a la Sanción Disciplinaria en un caso específico; se advierte que para efectos de protección de la identidad del Profesional Disciplinado no se mencionarán datos que permitan su caracterización, no obstante se presenta como constancia de la investigación documental los números de proceso y las fechas que pueden ser corroborados con los

documentos públicos en poder de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la judicatura.

Del caso es necesario mencionar que obedece a las quejas constantes del quejoso, quien en repetidas oportunidades denunció al profesional por conductas inadecuadas que son incongruentes con la ética profesional y el recto ejercicio de la abogacía, por cuanto tomó posesión de dineros que no le correspondían (PROCESO DISCIPLINARIO 2436-1999, 1999).

Es así como la queja y el proceso disciplinario que se evaluará terminará con la máxima sanción que radica en la **EXCLUSIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL**.

## 1 CALIDAD DE LOS ACTORES

### A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON EFECTOS CONVENCIONALES

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se resalta que el Proceso Disciplinario se encuentra puntualmente dispuesto en la ley 1123 de 2007, por tanto la acción de interponer una queja se encuentra regulada en un proceso específico.

Es así como el 29 de junio de 1999, la Aseguradora El Libertador S.A, realizó la acusación pertinente, en contra de quien en adelante llamaremos “EL DISCIPLINADO”.

La queja se encuentra motivada por “faltas a la honradez”, la cual está considerada como una conducta merecedora de sanción en el evento en el que se compruebe su existencia; el QUEJOSO manifiesta que la conducta del

DISCIPLINADO radica en “haber retenido los dineros que le habían sido pagados por varios arrendatarios atrasados en el pago de sus cánones, y por haberse negado a devolver una serie de documentos” (PROCESO DISCIPLINARIO 2436-1999, 1999)

#### A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.

Como se ha mencionado en el análisis general del evento comunicativo que da origen a la acción disciplinaria, cualquier persona se encuentra en capacidad de interponer una queja.

Igualmente se ha mencionado con antelación, que la Autoridad a quien atañe la implementación de la PPREPA, es el Consejo Superior de la Judicatura, por cuanto su Sala Disciplinaria es la encargada Constitucional y Legalmente para adelantar tales procesos, y la competente para la imposición de las sanciones a las que hubiere lugar.

Es de resaltar que el Ministerio Público, es decir la Procuraduría General de la Nación emite conceptos sobre cada caso, con el ánimo de garantizar al disciplinado el debido proceso y de verificar la recta implementación de las herramientas regulatorias.

Con base en lo anterior, se concluye que tanto el QUEJOSO como el profesional disciplinado y la autoridad pública son interlocutores adecuados para emitir los mensajes necesarios dentro del evento comunicativo.

## 2. PROCEDIMIENTO:

## B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE

El Proceso Disciplinario analizado, es interesante porque el DISCIPLINADO ya ha tenido procesos que han sido dilatados y han concluido con la preclusión de la Acción Disciplinaria por el vencimiento de términos, es decir, la acción de la Autoridad Disciplinaria no ha sido efectiva.

La reincidencia en la acción ejecutada en contra de la ética profesional por parte del DISCIPLINADO, ha sido reiterativa, al igual que la queja interpuesta.

Se indica que ante la apertura del proceso en contra del DISCIPLINADO, este alude al hecho de que ya hay un proceso laboral en el que tanto QUEJOSO como el DISCIPLINADO son parte, y se solicita a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria que se suspenda el proceso hasta tanto no se resuelva el caso laboral.

## B.2) EN TODOS SUS PASOS.

Como ya se ha indicado, el proceso es sui generis, por tratarse de un profesional a quien la misma Persona Jurídica ha incoado tres quejas disciplinarias en su contra.

De igual manera uno de los bemoles del proceso, radica en la insistencia del disciplinado dilatar el proceso, en principio solicitando la suspensión del proceso hasta que se dé el fallo del proceso laboral, y posteriormente solicitando la acumulación de los procesos en su contra:

- El radicado bajo el número 1999-2436
- El radicado bajo el número 2000-1349
- El radicado bajo el número 2000-3514

Los procesos 2000-1349 y 2000-3514, fueron remitidos de oficio, por Juzgados Penales en los cuales cursaban procesos en contra del DISCIPLINADO, impetradas por arrendatarios que habiendo pagado el canon de arrendamiento al DISCIPLINADO, se encontraban en mora con la Aseguradora El Libertador, por cuanto el DISCIPLINADO no había realizado el reporte correspondiente, apropiándose de los dineros y argumentando el cobro de honorarios profesionales en mora.

La Autoridad que implementa la regulación, niega la posibilidad de unificar los tres procesos, por cuanto ello haría que los procesos se dilataran y posibilitaría que se terminaran archivando por preclusión de los términos para realizar la investigación.

El concepto de la Procuraduría con relación al caso refiere la necesidad de la imposición de una sanción, y el Consejo Superior de la Judicatura en consonancia con lo solicitado por la Procuraduría, manifestó en sentencia del 11 de julio de 2005:

“la intención del abogado de dilatar injustificadamente la entrega de dineros que no le pertenecen en cuantía que supera ampliamente los ciento cincuenta millones de pesos, así como tener aún en su poder documentación que le fue confiada para su cobro por su mandante, causándole a éste graves perjuicios económicos.”  
(PROCESO DISCIPLINARIO 2436-1999, 1999)

Pese a la intención del DISCIPLINADO de realizar actos dilatorios en el proceso disciplinario, el proceso llegó a término en todos sus pasos, aún cuando fue objeto de la presentación de Recursos de Reposición, Apelación y finalmente Tutela fallada por la Corte Constitucional, indicando la violación al Debido Proceso, situación que fue desvirtuada por la Corte Constitucional que en Sentencia T122 de 2008, revisó los procedimientos efectuados y los consideró pertinentes y sin vicios de forma o fondo.

### 3. VOLUNTAD

#### G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS

En efecto, el caso analizado permite comprobar que las conductas de los interlocutores fueron adecuadas y se realizaron en los tiempos que debieron, al punto que la evaluación realizada por la Corte Constitucional, evidenció la correcta implementación del procedimiento confirmando que no existió vulneración del debido proceso y por tanto permitiendo la ejecutoria de las decisiones que resolvieron la sanción al disciplinado.

Aun cuando la conducta del disciplinado pretendía la dilación de las etapas procesales para favorecer la caducidad de la acción, la aplicación normativa y la gestión disciplinaria fueron posibles gracias a la voluntad del QUEJOSO y de la Autoridad que implementa la regulación.

Si bien es cierto que se cuenta con la anuencia de la Procuraduría, también es cierto que el concepto de la Procuraduría no tiene fuerza vinculante, es decir, el concepto es consultivo más no obligatorio.

#### G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA

La temporalidad de las acciones de los participantes en el evento comunicativo, está acorde a lo necesario e indicado en la norma, prueba de ello es que el proceso llegó a término.

Se resalta que para el caso de los procesos judiciales, en la aplicación de este MODELO DE ANÁLISIS DE INFORTUNIOS COMUNICATIVOS, la posibilidad

de que se manifieste la voluntad mediante acciones concretas en momentos precisos es de suma importancia, porque las falencias en este aspecto podrían generar un infortunio de tipo B2; en el evento en que la falta de expresión de la voluntad en un tiempo específico, constituya fallas en la aplicación el proceso en todos sus pasos.

Por lo anterior, se encuentra que el cumplimiento de todos los pasos en el proceso, conjugado con la correcta calidad de las partes y dentro del marco de la voluntad necesaria para la realización del proceso, permite un análisis eficiente, el cual con base en el modelo parte detectar los yerros atribuibles a estas tres características.

En consecuencia, se observa que al cumplir con todos los pasos en el Proceso Disciplinario, teniendo como referente la Ley 1123 de 2007, el evento se constituye en un Evento Afortunado, por cuanto la fuerza ilocutiva (solicitud de sanción al profesional que atentó contra el Código de Ética), se vio reflejada en la decisión adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### **4.2.4 UN INFORTUNIO COMUNICATIVO SEGÚN EL MODELO AUSTINIANO: FALENCIAS EN LOS ELEMENTOS DEL PROCESO DISCIPLINARIO No. 11001-11022-000-2008-01092-00**

El evento comunicativo que se analizará en este acápite, pretende demostrar como las incongruencias en el modelo planteado por J. Austin derivan en un Infortunio Comunicativo que concluye en que las falencias en la comunicación generan los yerros en la implementación de la PPREPA.

El caso evaluado fue objeto de archivo por parte del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, se decide su archivo por caducidad de la acción

disciplinaria y la queja presenta serias deficiencias de forma que dificultan su lectura y damnifican la comprensión de las faltas cometidas por el DISCIPLINADO, de quien como en el caso anterior, no se mencionarán datos que permitan identificarle.

## CALIDAD DE LOS ACTORES

### A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON EFECTOS CONVENCIONALES

Tal como se manifestó en el evento anterior, el Proceso Disciplinario se encuentra puntualmente dispuesto en la ley 1123 de 2007, por tanto por tanto la acción de interponer una queja se encuentra regulada en un proceso específico.

El día 28 de abril de 2006, el QUEJOSO interpone una queja ante los Magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca.

Si bien es cierto que la queja no tiene unas formalidades específicas, también es cierto que los documentos de esta categoría han de permitir a la Autoridad que tomará la decisión, comprender los motivos por los cuales se considera que los profesionales del derecho han cometido faltas a la ética y merecen ser sancionados disciplinariamente.

El documento en cuestión no cuenta con las palabras que han de generar los efectos convencionales pretendidos en el modelo, se trata de un escrito de catorce (14) folios tamaño oficio, escrito a espacio sencillo en un tamaño de letra que dificulta su lectura, y la forma en la cual se narran los hechos dificulta la comprensión

y la relación entre los hechos ocurridos y las conductas que vulneran el recto ejercicio profesional.

Aunado a ello el expediente cuenta con repetidas QUEJAS subsidiarias, dirigidas a los magistrados de la Sala y a la Presidencia del Consejo Superior de la Judicatura aportando un sinnúmero de pruebas cuya extensión es significativa y su pertinencia no se aclara en los oficios del QUEJOSO.

De lo anterior se infiere que al no cumplir con requisitos mínimos de comunicación que garanticen la claridad en las conductas acusadas, la queja puede ser postergada y las conductas pueden quedarse sin análisis destinando el proceso al archivo.

#### A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.

El proceso se realiza por las personas adecuadas, tal y como se ha mencionado de manera insistente durante esta disertación, no hay una cualificación especial para aquellas personas que interponen la queja.

De igual forma, el que el QUEJOSO acudiese al Consejo Seccional de la Judicatura, obedece a la jerarquía institucional en la que se encuentra organizado el Consejo Superior de la Judicatura, y por tanto le reviste de competencia para asumir el conocimiento del caso.

En la queja se hace mención de diferentes juzgados que han compulsado copias para que se investigue al DISCIPLINADO, sin embargo en el expediente no obra documento alguno en el que se coadyuve la acción; y por ello no es pertinente hablar de otros interlocutores.

2. PROCEDIMIENTO:

B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE

Se encuentra que el procedimiento es el correcto, sin embargo la queja y el manejo dado al proceso por el QUEJOSO damnificaron los resultados, impidiendo la adecuada comprensión de las acciones que se debían evaluar con base a la PPREPA.

En este sentido, se indica que aun que el proceso es el pertinente, las falencias en su ejecución puede generar un infortunio comunicativo que frustre la acción disciplinaria.

B.2) EN TODOS SUS PASOS.

La revisión de los documentos revela que el proceso fue archivado por que el tiempo para la realización de la investigación y la toma de la decisión prescribió.

Lo anterior implica que no fue posible que se cumpliera con todos los pasos del proceso, y que aun cuando no se puede manifestar que el DISCIPLINADO es inocente de las conductas que se le endilgan, no puede someterse a una espera ilimitada para que la autoridad establezca una decisión con base en la queja, las pruebas y la conducta del profesional.

Es así como se afirma que el yerro que conlleva al infortunio comunicativo, radica en que no se hayan cumplido todos los pasos del proceso y por tanto este no llegase a una decisión concluyente.

### 3. VOLUNTAD

#### G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS

La conducta de la Autoridad Pública dista de la presunción legal de buena fe y legitimidad de la actuación administrativa; el archivo de un proceso disciplinario por vencimiento de términos, indica que la Autoridad no dedicó el tiempo requerido al análisis del proceso.

La falta de tiempo para el análisis, originado probablemente por el volumen de trabajo, no puede ser una excusa para que las conductas de los ciudadanos regulados sean desatendidas y la herramienta regulatoria deje de implementarse.

Aun cuando la queja carece de claridad, es deber de la Autoridad realizar las aclaraciones del caso, por tanto no es excusa la inconsistencia de la queja que da inicio a la implementación de la PPREPA en el caso específico.

#### G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA

Como puede observarse en los anteriores acápites de este análisis, en el momento en que la ocasión requería de un comportamiento específico de la Autoridad que implementa la regulación, esta no se comportó como era preciso; es por ello que las actuaciones procesales no surtieron efecto, y que la decisión final condujo al archivo del expediente.

Como conclusión se indica que la voluntad ha incidido en la realización eficiente del proceso y que por ello la acción disciplinaria y la implementación de la PPREPA se han damnificado.

### **4.3. ANÁLISIS DEL PROCESO COMUNICATIVO DURANTE LA EVALUACIÓN DE LA PPREPA A TRAVÉS DE LOS INFORMES QUE EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA RINDE AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

En este acápite se realizará un análisis general del proceso comunicativo que conlleva la presentación del Informe de Gestión por parte del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República, y posteriormente se plasmarán algunas críticas que surgieron del análisis del elemento volitivo contrastado con la realidad nacional de los últimos meses.

#### **4.3.1 LOS INFORMES AL CONGRESO COMO EVALUACIÓN DE LA PPREPA**

Teniendo en cuenta la relevancia de la Evaluación en el proceso de formación de la PPREPA, y con base en las herramientas de gestión planteadas desde el Modelo Estándar de Control Interno, el informe representa la publicidad de las acciones ejecutadas conforme a las funciones de cada entidad, la ejecución presupuestal, y el estado de la implementación de las Políticas Públicas a cargo del Consejo (MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) 1993).

La elección de este evento, obedece a que la información contenida en los informes da clara cuenta de la gestión realizada durante el año en la PPREPA, lo cual permite establecer que la implementación efectuada se evalúa cada año con la finalidad de evidenciar el cumplimiento de las funciones legalmente conferidas a la entidad.

## 1. CALIDAD DE LOS ACTORES

### A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON EFECTOS CONVENCIONALES

En concordancia con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA 270 de 1996, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura, la elaboración y presentación de un informe anual, que dé cuenta de las funciones de tal entidad (LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, 1996).

En ese orden de ideas nos encontramos frente a uno de los eventos comunicativos que contienen la máxima expresión del control político, tal informe se reviste de rigurosidades especiales, pues compete a la Rama Judicial, exponer ante los Legisladores el desarrollo de su gestión durante cada anualidad.

### A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.

Es el Consejo Superior de la Judicatura, el encargado de la presentación del informe en el que consta la gestión de la administración de justicia, y el informe ha de rendirse ante el Congreso de la República en plenaria. En el evento en el que tal informe no reúna tales requisitos se estaría frente al incumplimiento de una norma específica que dejaría sin efectos las acciones que no se realicen en las circunstancias necesarias.

## 2. PROCEDIMIENTO:

### B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE

Para el caso de la regulación del ejercicio profesional, deben tenerse en cuenta la periodicidad de los informes, estos informes se realizan una vez al año, ante el Congreso de la República y han de contener no solo la evaluación de la anualidad en relación con la PPREPA.

Los informes deben explicar cada una de las funciones sustantivas de la Autoridad que implementa la regulación.

### B.2) EN TODOS SUS PASOS.

Debido a que la información presentada en el informe obedece a los pormenores de la actividad del Consejo Superior de la Judicatura, tal informe debe tener un procedimiento interno de recolección de la información, y debe encontrarse avalado por las dos salas plenas, es decir, por la Sala Administrativa y por la Sala Disciplinaria.

La ausencia de uno de los pasos consagrados desde el Modelo Estándar de Control Interno de la entidad, reflejará ausencia en la fidelidad de los datos y generará contratiempos por cuanto al ser información oficial se presume su veracidad, por ello en el evento en el que los datos sean erróneos se generarían situaciones de infortunios que pondrían en entredicho la efectividad de la evaluación de la Política Pública y conllevarían nulidades en los actos administrativos que sustentan el informe.

### 3. VOLUNTAD

#### G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS

En el campo de la voluntad, es necesario que la información presentada ante el órgano legislativo goce de veracidad, por cuanto en este punto del análisis de la política, la evaluación de las acciones derivadas de la implementación es una evidencia de la gestión realizada por la autoridad pública y permite tomar acciones de mejora y acciones correctivas de aquellas falencias que se hubieren detectado por parte de la entidad.

#### G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA

Los informes de gestión realizados por las entidades públicas se presentan una vez al año y son información abierta a la ciudadanía, por cuanto debe permitirse por mandato constitucional, que la información de las entidades, la administración de recursos y la gestión se encuentre a disposición de los ciudadanos en procura de la veeduría y el control social que es inmanente a la Administración pública y la soberanía popular.

En ejercicio del control recíproco que ejercen las Ramas del Poder Público, compete al Consejo Superior de la Judicatura la presentación anual de informes en los que se exponga la administración del patrimonio administrado y los resultados obtenidos en relación con las políticas públicas ejecutadas en los fines misionales de la entidad.

En el caso en el que el Consejo Superior de la Judicatura se negare a hacer pública la información se encontraría en desobediencia del ordenamiento jurídico por cuanto es importante la revisión de tales documentos, debido a que en ellos se puede analizar la realización de visión de la PPREPA planteada desde la organización del Consejo Superior de la Judicatura.

Los informes al Congreso contienen información sobre los proyectos mediante los cuales se han ejecutado los fines misionales y la forma en la que se han administrado los recursos. Es importante anotar que puede cada informe de estos, contener información sobre las entidades con las cuales se ha mantenido comunicación en el desarrollo de la PPREPA.

La información que contienen es un mensaje claro que emite el Consejo Superior de la Judicatura al Congreso Nacional, en el cual se da clara cuenta de la administración de justicia, ello hace referencia a las tareas propias de la Sala Administrativa. La evaluación implica determinar dentro de los fines misionales, aquellos propios de la Sala Disciplinaria, que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos relacionados con la PPREPA.

#### **4.3.2. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA VOLUNTAD MANIFESTADA POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

El estudio documental realizado de la Biblioteca del Congreso, se puede indicar que no reposan documentos que contengan inconformidades significativas de los Congresistas con respecto a los informes presentados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Durante los debates no se encuentran apreciaciones por parte de los Congresistas que refieran estar en desacuerdo con la información presentada; aun el

informe presentado en 2011, fue presentado sin contratiempos, y durante el período legislativo del primer semestre de 2012 se intentó suprimir el Consejo Superior de la Judicatura.

Tal situación permite comprender, que aún cuando se realizan todos los procedimientos, y se llevan a cabo con las personas adecuadas, la inexistencia del elemento volitivo tarde o temprano hará que el proceso pierda legitimidad, se puede aseverar que el elemento volitivo es el más importante en el proceso de comunicación.

J. Austin cataloga este tipo de eventos como actos insinceros y su posibilidad de ser probados es mínima; sin embargo llama la atención que aun cuando el Congreso no se pronunciase en desacuerdo con la gestión realizada por el Consejo Superior de la Judicatura durante la rendición de los informes, posteriormente de manera conjunta con las otras Cortes de la Rama Judicial y con el auspicio del Gobierno, se pretendiera la eliminación del Consejo (AUSTIN, 1971).

Este análisis del elemento volitivo no pretende evaluar la pertinencia de la Reforma a la Justicia fracasada en julio de 2012; únicamente se pretende hacer énfasis en que el cumplimiento de las formalidades en la comunicación entre diferentes Instituciones Estatales, termina convirtiéndolas en meras ritualidades, solo es posible demostrar la voluntad con los hechos (WITTGENSTEIN, 1983).

Al perder el sentido de la comunicación, se pierde de vista el contenido del mensaje, y con ello la entrega de un informe y su aceptación se transforma en el cumplimiento de un requisito legal, mas no de un acto comunicativo que puede beneficiar las Políticas Públicas, pues las falencias que se evidencian en los informes pueden convertirse en acciones de mejora en beneficio de los ciudadanos garantizando la calidad de la gestión administrativa (MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI) 1993).

De igual forma se resalta que de los informes presentados por el Consejo, la mayoría de los acápites que refieren la facultad disciplinaria, que se enmarca dentro de la implementación de la Política Pública, se encuentran limitados a esbozar datos estadísticos que ilustran sobre el número de procesos disciplinarios iniciados, archivados y sancionados (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2012).

Aun cuando la información proporcionada por el Consejo en sus informes ha permitido entender las variables de denuncia y aplicación de la PPREPA con la promulgación de la herramienta regulatoria en 2007, es preciso decir que el análisis realizado en torno a la situación de los Ciudadanos Regulados con respecto a la aplicación del Código de Ética es sustancialmente limitado.

La interacción de la Autoridad que implementa la regulación y el Ciudadano Regulado se circunscribe a la implementación de la PPREPA dentro del Proceso Disciplinario, la expedición de la Matrícula Profesional, y los eventos que se realizan con la finalidad de ejercer la función de fomento de la profesión que es consustancial a los Consejos Profesionales, eventualmente el Ciudadano genera la interlocución mediante Acciones Judiciales o por intermedio de Asociaciones profesionales que lo representan.

Sin que lo anterior sea óbice para la evaluación con base en el modelo Austiniano, se encontró que la pertinencia de este permite encontrar aspectos en el proceso de comunicación y de interrelación entre los interlocutores, que permite evidenciar las falencias de la comunicación, el procedimiento y la importancia del elemento volitivo en el proceso de comunicación.

Para concluir con lo expuesto en este capítulo se encontró con el análisis de los varios eventos comunicativos en tres momentos de la PPREPA se evidenciaron diferencias y similitudes entre los eventos, permitiendo con ello la visualización de la

PPREPA, y su ubicación en diferentes situaciones en las cuales la comunicación es importante e incide en la relación entre el profesional regulando y el Consejo Superior de la Judicatura.

A continuación se presenta un gráfico extraído del informe de gestión 2009 del Consejo Superior de la Judicatura, en el cual se evidencia la gestión realizada en lo relacionado con procesos disciplinarios desde el año 2002 hasta el año 2009:

FIGURA 4-4  
 INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SOBRE LAS DECISIONES EN PROCESO DISCIPLINARIOS 1992-2009  
 REALIZACIÓN Y FUENTE: CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

Decisiones tomadas por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria el Consejo Superior de la Judicatura entre septiembre de 1992 y diciembre de 2009

Años	Abogados					Total Sanciones	Absueltos	Total Abogados	Funcionarios				Total Sanciones	Absueltos	Total Funcionarios	Colisiones	Tutelas	Autos Interlocut.	Hábeas Corpus	Total por Año
	Exclusiones	Suspenc.	Censura	Ley 1123	Amonest.				Multas	Suspen.	Amonest.	Destituc.								
1992	3	53	65		14	135	202	337	4				4		4	298	7	56		702
1993	11	169	192		25	397	296	693	34	20			8	62	6	68	270	14	125	1170
1994	10	144	162		14	330	330	660	31	8	1	6	46	132	178	194	15	139		1186
1995	17	179	264		29	489	465	954	82	2	1	8	93	234	327	165	26	159		1631
1996	13	155	243		24	435	177	612	95	2			12	109	119	228	204	38	141	1223
1997	20	184	263		20	487	192	679	19	10	24	5	58	57	115	243	62	460		1559
1998	10	197	279		33	519	88	607	43	10	36			89	42	131	250	91	524	1603
1999	10	135	258		23	426	33	459	33	9	28	1	71	256	327	397	293	618		2094
2000	7	143	249		14	413	155	568	42	3	25	2	72	72	144	918	781	1131		3542
2001	13	127	228		13	381	133	514	38	5	26	6	75	56	131	368	932	1080		3025
2002	17	217	267		19	520	80	600	56	10	16	5	87	33	120	967	1378	1277		4342
2003	13	241	277		9	540	60	600	68	11	12	1	92	63	155	1987	783	1569		5094
2004	14	323	328		17	682	88	770	46	16	7	3	72	38	110	912	932	1839		4563
2005	9	398	321		8	736	77	813	73	32	8	4	117	67	184	840	1325	1975		5137
2006	13	500	369		12	894	86	980	63	46	10	4	123	79	202	785	1552	2049		5568
2007	23	474	385		20	902	63	965	40	57	26	5	128	102	230	1080	1874	1924	20	6093
2008	20	592	547	169	12	1340	200	1540	24	52	7	9	92	46	138	1597	2117	2366	14	7772
2009	24	668	536	215	7	1450	123	1573	9	89	23	11	132	48	180	1610	1401	2658	0	7422
<b>Totales</b>	<b>247</b>	<b>4899</b>	<b>5233</b>	<b>384</b>	<b>313</b>	<b>11076</b>	<b>2848</b>	<b>13924</b>	<b>800</b>	<b>382</b>	<b>250</b>	<b>90</b>	<b>1522</b>	<b>1450</b>	<b>2972</b>	<b>13085</b>	<b>13621</b>	<b>20090</b>	<b>34</b>	<b>63726</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - Sala Jurisdiccional Disciplinaria

Como se puede observar, se dio un incremento sustancial a partir de 2007, año en el que entra a regir la ley 1123 de 2007, lo que representa que la herramienta regulatoria ha permitido un mayor número de procesos disciplinarios, y teniendo en cuenta las falencias de las que adolecía la anterior herramienta el DECRETO 196 de febrero 12 de 1971, se concluye que la actual PPREPA y su instrumento regulatorio está teniendo mejor comportamiento debido a la existencia de hechos afortunados de comunicación durante el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política misma.

Como se puede observar en la siguiente tabla, el incumplimiento de cualquiera de los elementos relacionados con la Teoría del Infortunio de J. Austin, implica falencias en el proceso de comunicación y tendrá como resultado una mala praxis comunicativa.

Por otro lado, los eventos en los que se llevo a término la comunicación, cuentan con la ejecución de todos los requisitos, situación que como ya se explico anteriormente, permite demostrar la pertinencia de la aplicación de la teoría a la Política Publica analizada.

Tabla 4-1 RESUMEN DE EVENTOS COMUNICATIVOS ANALIZADOS

TIPO DE INFORTUNIO		FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN			EVALUACIÓN
		FORMACIÓN DE LA LEY 1123 DE 2007	CASO HIPOTÉTICO	PROCESO DISCIPLINARIO 1999-2436	PROCESO DISCIPLINARIO 11022-000-2008-0109200	PRESENTACIÓN DE INFORMES AL CONGRESO POR PARTE DEL CSJ
CALIDAD DE LOS ACTORES	A.1) EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO CONVENCIONAL QUE SUPONGA LA EMISIÓN DE CIERTAS PALABRAS CON	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE

TIPO DE INFORTUNIO		FORMULACIÓN	IMPLEMENTACIÓN			EVALUACIÓN
		FORMACIÓN DE LA LEY 1123 DE 2007	CASO HIPOTÉTICO	PROCESO DISCIPLINARIO 1999-2436	PROCESO DISCIPLINARIO 11022-000-2008-0109200	PRESENTACIÓN DE INFORMES AL CONGRESO POR PARTE DEL CSJ
	EFFECTOS CONVENCIONALES					
	A.2) POR LAS PERSONAS Y EN LAS CIRCUNSTANCIAS ADECUADAS.	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE
PROCEDIMIENTO	B.1) EL PROCEDIMIENTO DEBE LLEVARSE A CABO CORRECTAMENTE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	NO SE CUMPLE	SE CUMPLE
	B.2) EN TODOS SUS PASOS.	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE
VOLUNTAD	G.1) LOS PARTICIPANTES DEBEN TENER LA CONDUCTA O LOS SENTIMIENTOS QUE SEAN REQUERIDOS	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	NO SE CUMPLE	NO SE CUMPLE
	G.2) COMPORTARSE SEGÚN LA VOLUNTAD EN CUANTO LA OCASIÓN LO REQUIERA	SE CUMPLE	SE CUMPLE	SE CUMPLE	NO SE CUMPLE	NO SE CUMPLE
CONSECUENCIA		PROCESO DE FORMACION DE LA LEY COMPLETO	QUEJA RESUELTA, NORMATIVIDAD APLICADA	QUEJA RESUELTA, NORMATIVIDAD APLICADA	QUEJA IRRESOLUTA, POR FALENCIAS EN LA COMUNICACIÓN DE LA QUEJA	DESCONOCIMIENTO DEL LEGISLADOR DE LA EFECTIVIDAD DEL CSJ

## **CAPÍTULO V**

### **A MANERA DE CONCLUSIÓN**

#### **5.1 LA COMUNICACIÓN DE LA NORMA: UNA MIRADA EVOLUTIVA DEL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**

La comunicación es un factor fundamental en la evolución de la humanidad, aspectos como la organización de una sociedad en un territorio específico y en un momento preciso, están inclusos en la necesidad de comunicarse.

Para ALBERTO MARTÍNEZ, la comunicación es un “Proceso por medio del cual una persona se pone en contacto con otra a través del mensaje y espera que esta última dé una respuesta, ya sea una opinión, una actitud o una conducta” (MARTINEZ, 1995), tal percepción parte de una base organizacional que permite una comprensión práctica del proceso comunicativo, la comunicación como la entendemos, consiste en un proceso por el cual un emisor transmite información a un receptor por medio de un mensaje, pero la comunicación en el ámbito jurídico y político tiene una trascendencia de proporciones sociales; los ruidos, o falencias en la comunicación por factores internos o externos, pueden generar una incomprensión del mensaje y una desobediencia de la norma que se pretende transmitir.

FIGURA 5-1  
LA NORMA COMO MENSAJE DEL ESTADO



La eficiencia y la eficacia de las regulaciones, se encuentra directamente relacionada con su difusión y con su entronización por parte del ciudadano (FARIÑAS DULCE, 2012), la principal falencia que se evidencia en la actualidad, radica en que las leyes, y las normas provenientes de la autoridad se limitan a cumplir mínimamente con el principio de publicidad, está ampliamente demostrado por la Jurisprudencia Constitucional, que la difusión de este tipo de decisiones que contienen la “voluntad de la Administración” no son de pleno conocimiento por parte de la población objeto, ni siquiera son de conocimiento de los juristas especializados, como ya ha sido suficientemente debatido en la sentencia de inconstitucionalidad C659/97 mediante la cual se analiza la inconstitucionalidad del artículo 9 del Código Civil analizando temas relacionados con el DEBER GENERAL DE OBEDIENCIA DEL DERECHO y sobre la premisa conocida según la cual “LA IGNORANCIA DE LA LEY NO SIRVE DE EXCUSA” (CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO

9 DEL CODIGO CIVIL, 1997), la disquisición realizada por la Corte Constitucional, concluye la necesidad de la aplicación de la norma por la necesidad de garantizar la estabilidad Jurídica.

Lo anterior tiene por objeto, evitar que la simple excusa del desconocimiento de la ley permita la comisión de acciones ilegales que generen daño a la sociedad y a cada uno de los ciudadanos; sin embargo el análisis realizado por el Magistrado Ponente refiere las falencias en la comunicación entre el estado y el ciudadano, dejando abierta la posibilidad de incumplimiento de la norma en el evento en el que se logre comprobar la negligencia estatal en la difusión y publicidad de la norma (CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 9 DEL CODIGO CIVIL, 1997).

La comunicación de las decisiones políticas, es decir, aquellas decisiones que están relacionadas con la organización de la sociedad, están a su vez relacionadas con la socialización de las normas y las regulaciones pertinentes para que los gobernantes puedan comunicar a los gobernados las disposiciones adoptadas.

En la actualidad encontramos que cuando el Estado comunica una disposición, esta se hace pública; es decir hay una publicación de la decisión estatal, la decisión es conocida por todos para que pueda ser practicada y exigida. En ese sentido la acción de hacer que el público conozca las determinaciones de las Autoridades, permite que estas cumplan los efectos deseados; por lo que la comunicación entre la Autoridad que implementa la regulación y el Ciudadano Regulado es primordial para establecer los parámetros de comportamiento y las acciones requeridas para garantizar el orden social. . (NUÑEZ VAQUERO, 2011)

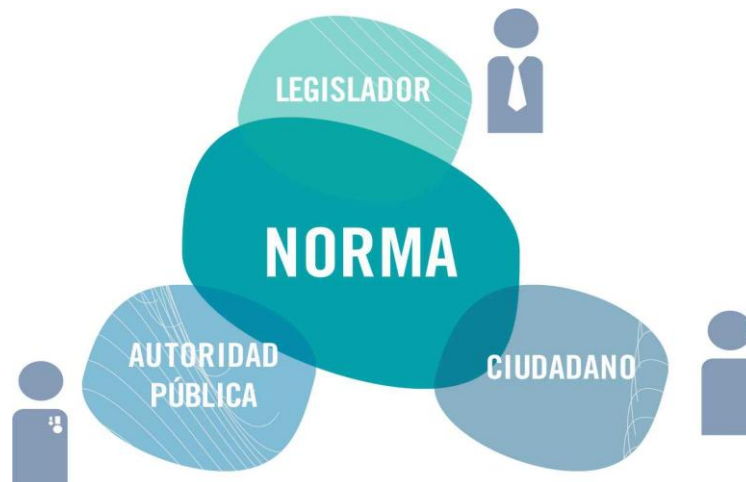
La comunicación puede ser unidireccional o de doble vía. Encontramos que cuando nos limitamos a la simple exposición de una idea y a la trasmisión de información sin que el receptor emita nuevamente un mensaje nos encontramos frente a una comunicación unidireccional.

Sin embargo, cuando existe interlocución entre el receptor y el emisor, es decir, los dos son emisores y receptores de los mensajes de manera recíproca, la comunicación es de doble vía; la evolución de la ciudadanía se ve reflejada en tal tipología de comunicación, porque en principio se concebía la ciudadanía como el simple ejercicio de derechos políticos, el ejercicio del poder quedaba circunscrito a la posibilidad de elegir y ser elegido.

Hoy en día, la concepción política de la ciudadanía es mucho más amplia y funcional, y su incursión en la toma de decisiones va desde el movimiento de la séptima papeleta en el que los estudiantes universitarios promovieron una reforma constitucional en Colombia, hasta épocas inmediatamente recientes en los que la simple percepción mediática de las redes sociales potenciaron la opinión pública y lograron la pérdida de efectos legales de la reforma a la justicia.

FIGURA 5-2

#### LA NORMA COMO FACTOR DE UNIFICACIÓN DE LAS REGULACIONES SOCIALES



Tal situación muestra como el empoderamiento de las decisiones políticas por parte de la ciudadanía, puede generar contracciones de acuerdos sociales, permitiendo

que la autoridad pública dialogue con los ciudadanos en procura de la detección de necesidades y proyección de soluciones en el ámbito de las políticas públicas (HABERMAS, 1992).

Por lo anterior podemos decir que la sola publicidad de una norma no es garantía de la efectividad de su cumplimiento, requiere de instituciones que propendan por la puesta en práctica de las acciones regulatorias y de igual forma requiere de recursos y de comunicación de las decisiones, por lo cual no solo se puede atribuir al conocimiento de la norma su cumplimiento y eficacia (FARIÑAS DULCE, 2012).

## **5.2 LA COMUNICACIÓN COMO UN FACTOR IMPORTANTE EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Una vez evaluados los Actores que participan en los diferentes procesos comunicativos de la Política Pública, hemos encontrado que los actores más relevantes son la Autoridad Pública y el Ciudadano Regulado, debido a que sobre estos recaen la mayoría de las obligaciones impuestas en la herramienta regulatoria; (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2007) por ello su interlocución es necesaria y se requiere que la comunicación no sufra infortunios de ningún tipo.

La ciudadanía como un actor político ha sufrido una importante evolución durante el siglo XX, lo que en principio constituyó la canalización del Poder Político del pueblo en dos acciones específicas, en el derecho a elegir y ser elegido, el cual fue uno de los grandes logros de la humanidad en el siglo XX en un amplio porcentaje de los países pertenecientes a la Organización de Naciones Unidas, con el auge de las comunicaciones y con la influencia de los medios de comunicación en la actividad política, llegó a ser un factor influyente en la gobernabilidad y en la eficacia de las

políticas públicas, pues el ciudadano deja de ser mero conocedor de las decisiones del Estado y comienza a interlocutar y a participar en la toma de la decisión (PEREZ LEDESMA, 2007).

Las dinámicas de poder observadas desde el ámbito de las políticas públicas, permiten atribuir a la comunicación dos esferas de influencia, una propia del proceso de comunicación entre el individuo y el estado, y otra propia de las dinámicas sociales en las que los individuos se desenvuelven; el análisis realizado por Espinel (2011), permite una aproximación a la comunicación en la Política Pública, existiendo una marcada diferencia entre la comunicación en la Política Pública y la Política Pública de Comunicación, evidenciando la necesidad de la participación del ciudadano en la conformación de las políticas y la importancia de que la ciudadanía se apropie de espacios de implementación, para que las políticas no sean modificadas a discreción del gobierno de turno. (ESPINEL, 2011)

La comunicación organizacional aparece como parte de la gestión y la calidad en la Administración Pública, los modelos de flujo de comunicación al interior de las Entidades Públicas afianzados en los modelos de control y evaluados por la Contraloría General de la República permiten establecer los interlocutores de la política implementada por la entidad, (POQUERES DE SYCZ, 2001) para el caso del Consejo Superior de la Judicatura tal información radica en los Informes al Congreso, los cuales además de dar cuenta de la gestión patrimonial, permiten establecer la efectividad en el cumplimiento de las Funciones sustantivas de la Autoridad Pública (CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, 2009).

En la actualidad, la interacción de los ciudadanos con las Autoridades Públicas, trasciende el simple cumplimiento de las obligaciones derivadas de las normas, se hace necesario que no solo los ciudadanos regulados conozcan las normas a las que se deben orientar sus actuaciones profesionales, se requiere también que el resto de la ciudadanía conozca la norma para que se pueda llevar a término el control

social, de nada sirve la existencia de la norma si no existen instrumentos que permitan su implementación. (FARIÑAS DULCE, 2012).

La importancia de la participación de la ciudadanía en la creación de una herramienta regulatoria radica en la necesidad de la generación de consenso, se requiere que los ciudadanos interioricen la norma y la tengan como una conducta lógica y aplicable. La aceptación de las normas está directamente relacionada con la validez, es decir con la relevancia y el valor que den los ciudadanos al cumplimiento, por considerar la norma como practicable. (HABERMAS, 1992)

Desde la teoría planteada por J. Austin, la norma es un acto comunicativo, y se entiende que su intencionalidad es el cumplimiento de las disposiciones del Estado, en cuyo caso la norma tendría una fuerza ilocutiva, que obligaría al ciudadano a su cumplimiento; en el momento en el que el ciudadano acate los dictámenes normativos se encontraría en frente a un acto perlocutivo, este acto se genera desde la obediencia y conlleva el perfeccionamiento de lo pretendido en la norma (acto ilocutivo) (AUSTIN 1971).

El proceso disciplinario que enfrenta un Ciudadano Regulado cuya conducta no cumple con los presupuestos éticos y morales, causando daño a su cliente o a la sociedad, y permitiendo el detrimento del deber ser del profesional, se encuentra de manera clara y expresa en la norma (HERNANDEZ SANCHEZ, 2008), sin que lo anterior obste, es necesario indicar que el común de los ciudadanos desconoce la norma y sus alcances, por ende se dificulta que la ciudadanía se relacione con el proceso y que se implemente la Política Pública Regulatoria en su totalidad, teniendo en cuenta que muchas de las conductas proscritas para los profesionales del derecho son practicadas, damnificando a los clientes y a la sociedad, sin que estos hagan uso de los medios legales que el Estado brinda para salvaguardar sus intereses. (FLORES ALFARO, 2002)

Desde el macromolde hermenéutico, se ha planteado a lo largo de la presente investigación la importancia de la comunicación en la Política Pública (CASAS y LOSADA 2010), no como parte de la comunicación gubernamental sino como una necesidad que permite una mejor implementación de la política. Se evidencia entonces la urgencia de que los valores y la praxis social estén permeadas por regulaciones que se encuentren acordes con las necesidades sociales, por cuanto su implementación es más eficiente cuando el ciudadano practica los principios normativos como parte de una lógica social, debido a que cuando la obediencia de la norma se encuentra sujeta a imposiciones y al uso de la fuerza, se requieren mayores instrumentos de política y un desgaste institucional superior. Por lo expuesto, se encuentra que la teoría crítica de Habermas permite una mayor cercanía con el fenómeno de estudio cuyo contexto concierne a la sociedad, a la política, al derecho y a la comunicación. (ROTH, 2008)

La conducta lógica de los ciudadanos se percibe en dos dimensiones, desde E. Kant, es posible observar una moral autónoma, que pertenece al individuo y garantiza que su comportamiento observe actitudes y conductas lógicas; de igual forma, en el ámbito social, la moral heterónoma garantiza que esa lógica individual sea orientada por las prácticas sociales, es decir, que la actividad del individuo se enmarque en lo que la sociedad considera lógico, ético y pertinente para el bienestar del conglomerado social. (KANT 1939)

Por lo anterior, en el ámbito de la PPREPA nos encontramos frente a dos opciones de implementación de la política regulatoria:

El primer escenario sugiere la simple creación de la norma y presupone la obligatoriedad de la conducta del ciudadano, es en este contexto en el que se le atribuye a la norma un componente superior, en cuya existencia se refleja la superioridad del poder político y trasciende la voluntad del individuo, dando a la ley

un estatus preponderante en la regulación y en la organización de la sociedad (Kelsen, 1960).

En el segundo escenario, encontramos un concepto de ciudadanía mucho más maduro; los ciudadanos son capaces de exigir mayor gestión por parte de las Autoridades Públicas, garantizando eficiencia en la implementación, por cuanto su participación garantiza que cada ciudadano se apropie del cumplimiento de las normas, no porque sea su obligación cumplirlas, sino porque las conductas que en ellas se dictaminan son lógicas y atienden a la solución de necesidades comunes.

Es en este segundo escenario en el que la Política Pública se sujeta a lo expuesto por J. Habermas al describir la Acción Reguladora como aquella asociada a valores compartidos y legitimados por los sujetos en la vida social, la trascendencia y perfeccionamiento de estos valores dentro del ámbito de las relaciones interpersonales, permitirá que la Acción Comunicativa potencie la política pública permitiendo mayor eficacia. (HABERMAS, 1992)

Como se planteó anteriormente, en la investigación se ha encontrado que la herramienta regulatoria de la política analizada, permitió la participación de la mayoría de los actores que intervendrán no solo en la formulación de la política si no en la implementación y evaluación de la misma. Por tal motivo, se encuentra que LA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULACIÓN DEL EJERCICIO PROFESIONAL DE LA ABOGACÍA, atiende a parámetros en los cuales la comunicación entre los actores políticos ha permitido una implementación satisfactoria.

La detección de las necesidades en el momento de la inserción en la agenda de las Políticas Públicas, debe traer incluso la participación del grupo social que se pretende regular, ello permite que la comunicación transmita los mínimos conductuales para la organización social y que la ciudadanía adopte las normas como parte de su diario vivir.

Se detectó que la falta de comunicación entre los actores de la Política Pública en las etapas de inserción en la agenda y formulación de la regulación del ejercicio profesional, ha generado inconsistencias en la implementación, tanto en el Derecho como en la Administración de Empresas debido a que la norma que faculta la regulación se encuentra en contravía con principios constitucionales, por ello fue necesario una reformulación de la política en el campo de la abogacía, la cual se materializó en la ley 1123 de 2007.

Sin que obste lo anterior se ha encontrado que es necesaria una mayor divulgación en el resto de la ciudadanía, debido a que no todos los ciudadanos que hacen uso de los servicios profesionales de un abogado, conocen los medios que proporciona el Estado para evitar el desmedro de los intereses personales en aquellas ocasiones en las que un profesional genere daños y perjuicios con ocasión de la mala praxis profesional.

En la actualidad, las dinámicas sociales y las necesidades a solucionar desde las políticas públicas, no se encuentran exclusivamente limitadas a la promulgación y cumplimiento de las normas, se requiere un compromiso social y una aceptación ciudadana para que la norma además de ser practicada tenga un efecto positivo en la sociedad.

Se presenta como un reto el hacer un análisis más detallado de la incidencia de la comunicación de la Sociedad Civil como Actor Político y el impacto que puede generar su participación activa en la implementación de la Regulación del Ejercicio Profesional.

Finalmente se concluye que las políticas regulatorias si bien se encuentran determinadas por la imposición de cargas a los ciudadanos, deben contener instrumentos adicionales que permitan la implementación; encontrando que la comunicación entre los actores garantiza la eficiencia de la política, debido a que la

entronización de la norma garantiza la coherencia entre lo que el Estado requiere de la conducta y lo que el ciudadano considera lógico, practicable y necesario.

### **5.3 EN RELACIÓN CON LOS OBJETIVOS PROPUESTOS:**

- a. Se determinó que la teoría planteada por J. Austin cuenta con elementos pertinentes para un análisis del proceso comunicativo en cada momento de la Política Pública, permitiendo evaluar la presencia de actores, procesos y la voluntad de los intervinientes, sin la cual es imposible el proceso de toma de decisiones.
- b. Se encontraron actores políticos presentes en la Política Regulatoria de cada profesión, y se encontró, que aun cuando la Regulación de la Abogacía es sui generis dada la Autoridad Pública que implementa la regulación; ésta política cuenta con la participación de actores comunes a las otras profesiones:
  - Gobierno
  - Congreso de la República
  - Academia
  - Asociaciones Profesionales (representación del Ciudadano Regulado)
  - Entes de Control (Procuraduría, Contraloría)
  - Autoridad Pública Regulante
- c. Se concluye que el Consejo Superior de la Judicatura como Autoridad que implementa la regulación, es un actor político que permite la implementación de la PPREPA; cuya interacción con el resto de actores, está enmarcada en las funciones constitucionales y legales.  
Por ello procesos de comunicación como la Rendición de Informes al Congreso, están circunscritos a las formalidades y a los requisitos.
- d. Se encontró que el Ciudadano como actor político de la PPREPA, tiene la facultad de influir en la toma de decisiones, ello se ha evidenciado con la participación de Asociaciones Profesionales en la etapa de formulación,

cuando el legislador solicitó el concepto de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Dada la imposibilidad de que una persona influya directamente en la toma de decisiones, debido al elevado número de Profesionales del Derecho que existen en la actualidad, la participación representativa por medio de asociaciones ha sido una opción importante que permite la visibilización de los intereses de los Ciudadanos Regulados ante las Autoridades.

- e. Desde al modelo Austiniano, se pudo establecer no solo la necesidad de un procedimiento específico para el análisis de la comunicación, si no las implicaciones de la adecuada o inadecuada comunicación entre el Ciudadano Regulado y la Autoridad que implementa la regulación.

Teniendo la norma como un instrumento fundamental en la PPREPA, se ha encontrado que la comunicación y comprensión de las normas, es indispensable para la entronización y el cumplimiento voluntario de las mismas; puesto que la única forma de acatar una norma carente de lógica radica en el uso de la fuerza.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **LIBROS**

ARISTOTELES. (1981). *EL ORGANÓN*. MEXICO: PRORRUA.

AUSTIN, J. L. (1971). *¿COMO HACER COSAS CON PALABRAS?* BARCELONA: PAIDOS.

BENNIS, W., & SLATER, P. (1998). *LA SOCIEDAD TEMPORAL: ¿QUE ESTÁ PASANDO A LOS NEGOCIOS Y LA VIDA FAMILIAREN AMÉRICA BAJO EL IMPACTO DE LA ACELERACION DEL CAMBIO?* JOSSEY-BASS.

CASAS, A., & LOSADA, R. (2010). *ENFOQUES PARA EL ANALISIS POLITICO*. BOGOTÁ: EDITORIAL PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.

ELIAS, J., & MASCARAY, J. (2000). *MAS ALLÁ DE LA COMUNICACIÓN INTERNA*.

FONSECA YERENA, M. D. (2005). *COMUNICACIÓN ORAL: FUNDAMENTOS PRATICA Y ESTRATEGIA*. PEARSON EDUCACIÓN.

HABERMAS, J. (1978). *HISTORIA Y CRITICA DE LA OPINIÓN PÚBLICA*. PARIS: PAYOT.

HABERMAS, J. (1992). *TEORIA DE LA ACCION COMUNICATIVA*. TAURUS EDITORES.

HABERMAS, J. (1996). *ENTRE LOS HECHOS Y LAS NORMAS*. CAMBRIDGE: MIT PRES.

- KANT, I. (1939). *CRITICA DE LA RAZON PRACTICA*. PERLADO.
- KART, W. (1971). *LOS NERVIOS DEL GOBIERNO. MODELOS DE COMUNICACION Y CONTROL POLÍTICO*. BUENOS AIRES: PAIDOS.
- LASSWELL, H. (1985). *ESTRUCTURA Y FUNCION DE LA COMUNICACIÓN EN LA SOCIEDAD*. BARCELONA.
- LOWI, T. (1992). *POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTUDIOS DE CASO Y TEORÍA POLÍTICA*. MADRID .
- MAJONE, G. (1997). *EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS*. MEXICO: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.
- MC LUHAN, M. (1967). *EL NMADIO ES EL MENSAJE*. BANTAM BOOKS.
- MENDOZA, A. (2000). *TEORÍA Y SINOPSIS DE LA CONSTITUCION DE 1991*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.
- MOKUS, A. (2001). *CULTURA CIUDADANA, PROGRAMA CONTRA LA VIOLENCIA EN SANTAFE DE BOGOTÁ COLOMBIA. 1995-1997*. WASHINGTON: BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.
- MOLINA, C. G. (2002). *MODELO DE FORMACION DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS SOCIALES*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, INDES.
- PENAGOS, G. (2000). *DERECHO ADMINISTRATIVO PARTE GENERAL Y PARTE ESPECIAL*. BOGOTÁ: EDICIONES LIBRERIA DEL PROFESIONAL.
- PERELMAN, C., & OLBRECHTS-TYTECA. (1989). *TRATADO DE LA ARGUMENTACION "LA NUEVA RETORICA"*. MADRID: GREDOS.

RAWLS, J. (1997). *TEORÍA DE LA JUSTICIA*. MEXICO: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

ROTH, A.-N. (2004). *POLÍTICAS PÚBLICAS. FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN*. BOGOTÁ: AURORA.

SALAZAR VARGAS, C. (2009). *POLITICAS PÚBLICAS Y TINK TANKS*. KONRAD ADENAU STIFTUNG.

TAFUR GALVIS, A. (1997). *ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO*. BOGOTÁ: EDICIONES GUSTAVO IBAÑES C.LTDA.

VARONA, F. (s.f.). *TODAVIA ES POSIBLE SOÑAR TEORIA APRECIATIVA Y COMUNICACIÓN EMPRESARIAL*.

WEBER, M. (1977). *¿QUE ES LA BUROCRACIA? LA PLÉYADE*.

WELLS, H. (2004). *LA GUERRA DE LOS MUNDOS*. MEXICO: PORRUA.

WITTGENSTEIN, L. (1983). *INVESTIGACIONES FILOSOFICAS*. BARCELONA: TERRICABRAS.

## **CAPÍTULOS DE LIBRO**

CABRERO, E. (2005). *CITA REFERENCIADA DE THOENIG EN "ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL*. MEXICO: FONDO DE CULTURA ECONÓMICA.

DURAN BARBA, J. (2005). ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA.  
En *ESTRATEGIAS DE COMUNICACION PARA GOBIERNOS*. BUENOS  
AIRES: LA CRIJIA.

ESPINEL, Y. R. (2011). *ENTRE EL OPTIMISMO Y LA INCERTIDUMBRE*.  
BOGOTA: FUNDACION UNIVERSITARIA IMPAHU.

GROSSMAN, E. (2009). ACTOR. EL ACTOR EN EL ANALISIS DE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS. En U. EXTERNADO, *DICCIONARIO DE  
POLITICAS PÚBLICAS* (págs. 33-40). BOGOTÀ: EDITORIAL  
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA.

LARA BONILLA, R. (1984). DISCURSO DE APERTURA DEL XII CONGRESO  
DE CONALBOS CITADO POR ARDILA MOLANO. *CONTRIBUCIONES  
A LA CIENCIA JURIDICA*. BOGOTÁ: EDITORIAL DIANA  
COLOMBIANA.

THORGERSON, D. (1992). *ENTRE EL CONOCIMIENTO Y LA POLÍTICA, TRES  
CARAS DEL ANALISIS DE POLÍTICAS*. MADRID.

## **ARTÍCULOS DE REVISTA**

BENAVIDES, J. (2011). LA VOLUNTAD POLÍTICA Y LATÉCNICA  
LEGISLATIVA EN LA CREACION DE LAS LEYES PENALES.  
*ASOCIACIÓN DEL PENSAMIENTO PENAL No.89*.

- BESPALI, Y. (2006). LOS CÓDIGOS DE ÉTICA Y LA REGULACIÓN PROFESIONAL EN SALUD. CASO DE URUGUAY. *XII CURSO OPM/OMS-CIESS LEGISLACIÓN DE SALUD*.
- DAHL, R. (1999). LA OPINIÓN PÚBLICA EN HABERMAS. *ANÁLISIS 26 DE BARCELONA*.
- FARIÑAS DULCE, M. J. (2012). NORMAS DE PAPEL. LA CULTURA DEL INCUMPLIMIENTO. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* N1 Septiembre de 2011, 185-188.
- FONT, J. (s.f.). PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DECISIONES PÚBLICAS: CONCEPTOS, EXPERIENCIAS Y METODOLOGÍAS. *Talleres de participación y ciudadanía. Jerez de la Frontera*, 1-18.
- GALINDO CACERES, J. (1997). CULTURA POLITICA, COMUNICACION Y DEMOCRACIA. *DIMENSIONES INTERNACIONALES DE LA COMUNICACION*.
- GARCÍA SANCHEZ, E. (2006). *UN CONCEPTO DE ACTOR PARA LA CIENCIA POLÍTICA, DOCUMENTOS DE TRABAJO "POLÍTICA Y GESTIÓN"*. MADRID: UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID.
- GRAÇAS RUA, M. (s.f.). ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS BÁSICOS. *Universidade de Brasilia*.
- HOWLETT, M., & RAMESH, M. (1995). *STUDYING PUBLIC POLICY, POLICY CYCLES AND POLICY SUBSYSTEMS*. OXFORD: OXFORD UNIVERSITY PRESS.

- JAPP, K. P. (2007). ACTORES POLITICOS PONENCIA . *UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE MEXICO*.
- LOMONOSOV, B. (s.f.). EL PROBLEMA DE LA COMUNICACIÓN EN PSICOLOGÍA. HABANA: EDITORIAL DE CIENCIAS SOCIALES
- MARSHALL, T. (1997). CIUDADANIA Y CLASE SOCIAL. *REVISTA ESPAÑOLA DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS* 79.
- MONZÓN, C. (2001). OPINIÓN E IMAGEN PÚBLICA, UNA SOCIEDAD "BAJO CONTROL". *PALABRA CLAVE* No 4.
- NIGENDA, G., & MACHADO, M. E. (1997). MECANISMOS DE REGULACION PROFESIONAL DE LOS MEDICOS EN AMÉRICA LATINA: UN ESTUDIO COMPARATIVO. PROPUESTA DE INVESTIGACION. *CAD. SAÚDE PÚBLICACION, RIO DE JANEIRO* No 13.
- OLIVERA GARCIA, J. C. (2009). *EL PARADIGMA DE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*. CONVERGENCIA, REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES No.50 UNAM , 382-399.
- PADRON, J. (2001 ). LA ESTRUCTURA DE LOS PROCESOS DE INVESTIGACION. *EDUCACIÓN Y CIENCIAS HUMANAS UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL SIMON RODRIGUEZ*.
- PARDO, R. (1997). *COMUNICACIÓN POLÍTICA Y TRANSICIÓN DEMOCRATICA*. XOCHIMILCO: UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA.
- POQUERES DE SYCZ, C. (2001). LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL ENCARGADOS DE LA COMUNICACIÓN

GUBERNAMENTAL. En O. A. DE MASI, *COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL* (págs. 203-217). BUENOS AIRES: PAIDOS.

QUINTERO, J., NAVARRO, A., & MEZA, M. (2011). LA FIGURA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONALES COMO MECANISMO DE PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN VULNERABLE EN COLOMBIA. *REVISTA JURÍDICA MARIO ALARIO D'FILIPPO*, 69-80.

RAFFAELE, M. (2008). NUEVOS ESCENARIOS Y LENGUAS CONVERGENTES. *XII JORNADAS NACIONALES DE INVESTIGACION EN COMUNICACIÓN. ESCUELA DE COMUNICACIÓN SOCIAL. BUENOS AIRES*.

VELASQUEZ, R. (2009). HACIA UNA NUEVA DEFINICIÓN DE "POLÍTICA PÚBLICA". *DESAFIOS UNIVERSIDAD DEL ROSARIO*, 149-187.

WOLTON, D. (1995). LA COMUNICACIÓN POLITICA, CONSTRUCCION DE UN MODELO. *EL NUEVO ESPACIO PÚBLICO*, GEDISA BARCELONA .

## **PUBLICACIONES EN LÍNEA**

CNA. (s.f.). *WWW.CNA.GOV.CO*. Recuperado el 19 de OCTUBRE de 2010, de <http://www.cna.gov.co/1741/article-187352.html>

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. (s.f.). *WWW.RAMAJUDICIAL.GOV.CO*. Recuperado el 3 de AGOSTO de 2012, de

<http://www.ramajudicial.gov.co/csj//publicaciones/csj/subcategoria/242/813/>  
Magistrados

JUNTA CENTRAL DE CONTADORES. (2012). <http://www.jccconta.gov.co>.  
Recuperado el 3 de AGOSTO de 2012, de  
[http://www.jccconta.gov.co/contenido.php?cat\\_id=5](http://www.jccconta.gov.co/contenido.php?cat_id=5)

## **ENTREVISTAS**

LEYTON, L. A. (28 de SEPTIEMBRE de 2010). ASESOR JURIDICO DEL  
REGISTRO NACIONAL DE ABOGADOS SALA ADMINISTRATIVA  
DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. (A. M. MONTES  
RAMIREZ, Entrevistador)

## **ARTICULOS DE PRENSA**

MOLINA, J. R. (17 de NOVIEMBRE de 2009). AVALANCHA DE  
INVESTIGACIONES CONTRA ABOGADOS Y FUNCIONARIOS  
JUDICIALES. *EL UNIVERSAL*.

TORRES, E. (12 de NOVIEMBRE de 1990). POR LEY SOBRE CONTROL DE  
FALTAS A LA ÉTICA, AGARRÓN ENTRE ABOGADOS Y MINISTRO  
DE JUSTICIA. *EL TIEMPO*.

TORRES, E. (2 de MARZO de 1991). EXPECTATIVAS SE DERRUMBARON. *EL  
TIEMPO*.

## **DOCUMENTOS OFICIALES**

ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA. (2005). *CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY*. BOGOTÁ.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (1960). *LEY 145 DE 1960, POR LA CUAL SE REGLAMENTA LA PROFESION DE CONTADOR PÚBLICO*. BOGOTA: DIARIO OFICIAL.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2007). *LEY 1123 ESTATUTO DE LA ABOGACÍA*. BOGOTA: DIARIO OFICIAL.

CONSEJO NACIONAL DE PRACTICA PROFESIONAL. (23 de ABRIL de 1953). *DIARIO OFICIAL 28184*.

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. (2009). *INFORME AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA*. BOGOTA: CSJ.

CONSTITUCIÓN POLITICA. (1991). *ARTÍCULO 254*.

LEY 842 , LEY 842 DE 2003 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2003).

LEY ANTITRAMITES 962, 962-2005 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 2005).

LEY DE ETICA MEDICA 23, LEY 23 DE 1981 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 1981).

LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, LEY 270 DE 1996 (CONGRESO DE LA REPÚBLICA 1996).

MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. (2006). *VISIÓN 2019*. BOGOTÁ.

MODELO ESTANDAR DE CONTROL INTERNO (MECI), LEY 87 DE 1993  
(CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA 1993).

NORMA NTGCP 1000, SISTEMA ESTATAL DE GESTION DE CALIDAD.

OBEDIENCIA DE LA LEY, CODIGO CIVIL ARTICULO 9 (1886).

RESPONSABILIDAD ESTATAL, CONSTITUCION NACIONAL ARTICULO 90  
(1991).

RUIZ, W. (s.f.). LA RESPONSABILIDAD MEDICA EN COLOMBIA.  
*UNIVERSIDAD JAVERIANA DE CALI*.

SECRETARÍA DEL SENADO. (2011-2012). *INFORME LEGISLATIVO 2011-2012*.  
BOGOTÁ: CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

SENADO DE LA REPÚBLICA. (DICIEMBRE de 2005). Gaceta 889/2005.

SENTENCIA C-651/97, C-651/97 (CORTE CONSTITUCIONAL 1997).

SENTENCIA CÓDIGO DISCIPLINARIO DEL ABOGADO, C-899-2011 (CORTE  
CONSTITUCIONALIDAD 2011).

SENTENCIA ESTATUTO DEL ABOGADO, C-212-2007 (CORTE  
CONSTITUCIONAL 2007).

SENTENCIA ESTATUTO DEL ABOGADO, C-290-20008 (CORTE  
CONSTITUCIONAL 2008).