

ROSIRIS ÚTRIA PADILLA - *Editora*

# COVID-19 y SOCIEDAD

Una visión  
académica  
multidisciplinaria

Detalle del mural *Distancia Social*  
del artista Silvestre Santiago Pejac

  
UNIVERSIDAD  
DEL SINÚ  
Eliás Bechara Zainúm  
Seccional Cartagena

  
Anet S



# COVID-19 y SOCIEDAD

UNA VISIÓN ACADÉMICA  
MULTIDISCIPLINARIA

ROSIRIS UTRIA PADILLA  
EDITORA

**RECTOR**

Rolando Bechara Castilla

**DIRECTOR ACADÉMICO**

Galo Armando Lara Coronel

**DIRECTOR DE INVESTIGACIONES**

Oscar Javier Torres Yarzagaray

**DIRECTORA DE BIBLIOTECA**

María Perla Echeverri Lema

**EDITORIA**

Rosiris Utria Padilla

**SELLO EDITORIAL ARETEUS**

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm Seccional Cartagena

Sede Plaza Colón Transversal 54 #30-729

Cartagena de Indias, Bolívar, Colombia

Teléfonos: (57) 3008160304 - (035) 6517013 Ext 2445

areteus@unisinucartagena.edu.co

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:**

Reinaldo Sánchez Guillén

**DISEÑO DE PORTADA:**

Reinaldo Sánchez Guillén

**IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN:**

Litografía El Carmen

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Todos los derechos reservados derechos reservados, prohibida su reproducción total o parcial sin la autorización de la editorial.

Utria Padilla, Rosiris

Covid-19 y sociedad: una visión académica y multidisciplinaria / Rosiris Utria Padilla, Tamara Álvarez Robles, Selene de la Fuente García, Alonso Cortina Acevedo, Oscar Torres Yarzagaray, Eugenia Arrieta Rodríguez, Freddy Mestre Gómez, Elkin Elías Negrete Naizir, Andrea Marcela Torres Payares, Alexander Enrique Gary García, Kelly Tatiana Martelo Suárez, Lizeth Rocío Borja Gulfo, Enrique Alfonso Ochoa de Arco, Jesús David Vergara Cuentas, Cindy Johana Marrugo Montalvo, Claudia Margarita, Ahumada klelers, Marcela Castellar Rodelo, Elvis Cárdenas Velásquez, Pedro José Salgado Bustillo, Sandra Viviana Cáceres Matta, Luis Eduardo Carmona Arango, Rodrigo Hernán García Alarcón . – Colombia, Cartagena de Indias D.T. y C. : Universidad del Sinú-Areteus, 2021

284 páginas

SBN: 978-958-52629-5-9 (Impreso)

ISBN: 978-628-7594-22-7 (ePub)

ISBN: 978-628-7594-23-4 (Pdf)

Bibliografía al final del libro.

Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum, seccional Cartagena.

Registro disponible en

<http://repositorio.unisinucartagena.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/493>

*Areteus*  
UNIVERSIDAD DEL SINÚ - EDITORIAL

  
**UNIVERSIDAD  
DEL SINÚ**  
Elías Bechara Zainúm  
Seccional Cartagena

# TABLA DE CONTENIDO

---

Los autores	9
Presentación	11
Introducción	13

## CAPÍTULO 1

<b>EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD Y EL DERECHO DE ACCESO DURANTE LA PANDEMIA POR COVID-19</b>	<b>19</b>
1.1. Introducción	21
1.2. La definición del ciberespacio desde las teorías ciber libertarias: el cuestionamiento de la presencia estatal en su regulación	23
1.3. La superación del debate sobre la regulación del ciberespacio y la aceptación del Estado	29
1.4. La realidad del derecho de acceso a internet: la pluralidad normativa y la cooperación público-privada	34
1.5. El principio de neutralidad de la red: principio basilar del Derecho de acceso a Internet	39
1.6. El derecho de acceso a Internet: el impulso internacional y supranacional que llega a los ámbitos nacionales constitucionales	45
1.7. Conclusiones	53
1.8. Referencias	56

## CAPÍTULO 2

<b>DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN DE LA COMUNIDAD ROM EN LA CRISIS DEL COVID-19</b>	<b>59</b>
2.1. Introducción	61
2.2. Metodología	61
2.3. La comunidad rom	65
2.3.1. Historia	65
2.3.2. La comunidad gitana española en la actualidad	67
2.4. Derechos fundamentales	68
2.4.1. Límites	70
2.4.2. Derechos fundamentales y Covid 19	72
2.4.3. Vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación	74
2.4.4. Derecho a la igualdad de trato y no discriminación en la Constitución Española	74
2.4.5. Naturaleza de la igualdad como principio y valor superior del ordenamiento jurídico	76
2.4.6. Manifestaciones de la igualdad como prohibición de discriminaciones por razones subjetivas	77
2.5. Plataformas especializadas en la lucha contra la discriminación	78
2.5.1. Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnico	78
2.6. Casos reales discriminatorios recogidos en el estado de alarma	83
2.6.1. Medios de comunicación	84
2.6.2. Discurso de odio en redes sociales	86
2.6.3. Educación	89
2.7. Propuesta de recomendaciones	93
2.8. Conclusiones	95
2.9. Referencias	96

## CAPÍTULO 3

### MIEDO COLECTIVO, VULNERABILIDAD DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ESCUELAS DE DERECHO EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA POR COVID-19

	<b>99</b>
3.1. Introducción	<b>101</b>
3.2. Contexto general de la pandemia	<b>102</b>
3.3. El miedo a la pandemia por Covid-19	<b>104</b>
3.3.1. Miedo generado por la medida contingente de aislamiento social o cuarentena	<b>105</b>
3.3.2. Miedo al desempleo	<b>105</b>
3.3.3. Miedo por inseguridad alimentaria	<b>106</b>
3.3.4. Miedo por exclusión social	<b>106</b>
3.3.5. Miedo al desabastecimiento	<b>107</b>
3.3.6. Miedo asociado con la vacuna contra el Covid-19	<b>107</b>
3.4. El problema de la percepción del riesgo y la infodemia	<b>108</b>
3.4.1. Efectos de la infodemia sobre la comunicación política de crisis	<b>109</b>
3.4.2. Efectos de la infodemia sobre la percepción del riesgo de vulneración del Estado constitucional de derecho	<b>110</b>
3.5. Rol de las escuelas de derecho frente a los efectos jurídico-políticos de la pandemia	<b>113</b>
3.5.1. Innovación social universitaria responsable	<b>113</b>
3.5.2. Rol de las escuelas de derecho frente a los efectos políticos de la emoción del miedo pandémico	<b>115</b>
3.6. Conclusiones	<b>117</b>
3.7. Referencias	<b>118</b>

## CAPÍTULO 4

### INCIDENCIAS ECONÓMICAS DEL COVID-19 EN AMÉRICA LATINA

	<b>121</b>
4.1. Introducción	<b>123</b>
4.2. Fundamentación teórica	<b>124</b>
4.3. Metodología	<b>128</b>
4.4. Perspectivas económicas mundiales previo al Covid-19	<b>128</b>
4.5. Perspectivas económicas para América Latina	<b>129</b>
4.6. Discusión	<b>132</b>
4.7. Conclusiones	<b>133</b>
4.8. Referencias	<b>134</b>

## CAPÍTULO 5

### MEDIDAS TRIBUTARIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL CON EL FIN DE PROMOVER LA REACTIVACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA

	<b>137</b>
5.1. Introducción	<b>139</b>
5.2. Exención impuesto a las ventas en productos de bioseguridad	<b>143</b>
5.3. Otras disposiciones frente al IVA y el impuesto al consumo	<b>145</b>
5.4. Cambios del calendario tributario nacional y la nueva modalidad de pago del Impuesto de Renta	<b>147</b>
5.5. Alivios tributarios a nivel del Distrito Turístico y Cultural Cartagena de Indias	<b>149</b>
5.5.1. Reducción de la sanción por extemporaneidad	<b>151</b>
5.5.2. Reducción en la sanción por corrección	<b>153</b>
5.5.3. Plazos para pagar anticipadamente el impuesto de ICAT	<b>152</b>
5.5.4. Fechas de pago impuesto predial unificado	<b>153</b>
5.6. Programa de Ayuda al Empleo Formal (PAEF)	<b>154</b>
5.7. Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP)	<b>154</b>
5.8. Referencias	<b>156</b>

## CAPÍTULO 6

### ANÁLISIS DE LOS EFECTOS CAUSADOS POR EL COVID-19 EN LAS EXPORTACIONES DEL DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR

	<b>159</b>
6.1. Comportamiento del comercio exterior en tiempos de crisis	<b>161</b>
6.2. Análisis departamental	<b>162</b>
6.3. Análisis de exportaciones por principales destinos	<b>162</b>
6.4. Análisis de exportaciones por subpartidas y sectores económicos	<b>163</b>
6.5. Análisis de exportaciones por empresas	<b>165</b>
6.6. Análisis de exportaciones por aduanas	<b>166</b>
6.7. Conclusiones	<b>167</b>
6.8. Referencias	<b>168</b>

## CAPÍTULO 7

### SEXUALIDAD Y EDUCACIÓN: APROXIMACIONES A LA DISCUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA LA SEXUALIDAD COMO FORMACIÓN DE HABILIDADES PARA UNA VIDA DE CALIDAD EN CONTEXTOS DE VIRTUALIDAD

	<b>171</b>
7.1. Introducción	<b>173</b>
7.2. Panorama nacional, departamental y distrital sobre la educación sexual	<b>176</b>
7.3. Una mirada general sobre la situación en Cartagena y sus alrededores	<b>180</b>
7.4. Aproximaciones al concepto de sexualidad	<b>182</b>
7.5. Teoría biologicista de la sexualidad	<b>183</b>
7.6. Teoría de la ley natural	<b>184</b>
7.7. Teoría psicosexual	<b>184</b>
7.8. Teoría psicosocial de la sexualidad	<b>185</b>
7.9. Modelos pedagógicos en el abordaje de la educación sexual	<b>185</b>
7.10. Aspectos legales por considerar	<b>187</b>
7.11. Abordaje histórico del problema sexual	<b>189</b>
7.12. Conclusión	<b>193</b>
7.13. Referencias	<b>194</b>

## CAPÍTULO 8

### FORMAR EN COMPETENCIAS COMUNICATIVAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: UN REDISEÑO DE ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN PEDAGÓGICA EN TIEMPOS DE EMERGENCIA SANITARIA

	<b>197</b>
8.1. Introducción	<b>199</b>
8.2. Cátedra Crédito Cero: una propuesta didáctico-pedagógica para el desarrollo de las competencias comunicativas	<b>200</b>
8.3. Estructura de la Cátedra Crédito Cero	<b>201</b>
8.3.1. Helicoidal y elipsoidal: procesos metodológicos del Laboratorio Areté	<b>202</b>
8.4. Aproximación a un enfoque integral de las competencias genéricas	<b>204</b>
8.5. Competencia comunicativa	<b>207</b>
8.6. Metodología	<b>210</b>
8.6.1. Tipo de metodología	<b>210</b>
8.6.2. Selección de la población	<b>211</b>
8.6.3. Instrumentos	<b>211</b>
8.7. Rediseño de las estrategias metodológicas de la Cátedra Crédito Cero	<b>212</b>
8.8. Conclusiones	<b>215</b>
8.9. Referencias	<b>216</b>

## CAPÍTULO 9

### DILIGENCIA MÉDICA EN CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS ÉTICOS Y BIOÉTICOS EN LA EMERGENCIA SANITARIA POR SARS-COV-2

	219
9.1. Introducción	221
9.2. La culpa y el sistema de salud: circunstancias externas del ejercicio médico para un proceder diligente	222
9.3. La ética médica desde la normatividad y la jurisprudencia como forma de valorar la diligencia ante escenarios de responsabilidad jurídica	224
9.4. Los principios éticos y bioéticos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y del derecho fundamental a la salud	227
9.4.1. Principios éticos y bioéticos	227
9.4.2. Principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud	228
9.4.3. Principios del derecho fundamental a la salud	229
9.5. Solución a dilemas de la práctica médica que nacen como consecuencia de conflictos entre principios: enfoques desde la bioética y el derecho	231
9.5.1. Del principalismo, la jerarquización de principios y la moral común en la ética y bioética	231
9.5.2. La ponderación de principios en el área jurídica	233
9.5.3. La diligencia médica en la pandemia por el SARS-CoV-2 (Covid-19)	234
9.6. Conclusiones	237
9.7. Referencias	238

## CAPÍTULO 10

### SALUD Y CORONAVIRUS (COVID-19). TOMA DE DECISIONES ÉTICAS Y BIOÉTICAS

	241
10.1. Introducción	243
10.2. La bioética aplicada a la comprensión del impacto social de las pandemias	244
10.3. La ética del aislamiento y social distanciamiento	253
10.4. Autonomía relacional	254
10.5. Solidaridad	255
10.6. Deber de los trabajadores sanitarios de cuidar a los pacientes	255
10.6.1. Obligaciones morales: una visión kantiana	255
10.6.2. Obligaciones profesionales: un deber de cuidado	256
10.6.3. Obligaciones sociales: solidaridad y reciprocidad	257
10.6.4. Reciprocidad	257
10.6.5. Acceso al tratamiento cuando los recursos son limitados: utilidad y equidad	258
10.7. Conclusión	251
10.8. Referencias	262

## CAPÍTULO 11

### TENSIÓN ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LA CHINA EN TIEMPOS DE COVID-19: ¿RELEVO O TRANSMISIÓN DE MANDO?

	265
11.1. Antecedentes históricos de las relaciones entre los Estados Unidos de América y China. Expansionismo territorial de los Estados Unidos de América y evidente liderazgo internacional	267
11.2. Afianzamiento de la economía China. El mar como fuente de dominio y poder comercial	273
11.3. Despertar de la China bajo el liderazgo de Mao Zedong, Den Xio Ping y Xi Jinping	273
11.4. Acciones de los dos países que afectan la geopolítica	275
11.5. La ruta de la seda de la economía China	276
11.6. La Trampa de Tucídides	278
11.6.1. Elementos fundamentales de análisis	279
11.7. Conclusiones	281
11.8. Referencias	281

# LOS AUTORES

---

## **ROSIRIS UTRIA PADILLA**

Doctora en Ciencias de la Educación de la Universidad de Cartagena. Docente Investigadora en Políticas de Educación, Historia Social de la Educación, Currículo, Ética y Filosofía Política en la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, seccional Cartagena. [rosiris.utria@unisinu.edu.co](mailto:rosiris.utria@unisinu.edu.co)

## **TAMARA ÁLVAREZ ROBLES**

Profesora Dra. Derecho Constitucional, Universidad de Vigo. [tamara.alvarez.robles@uvigo.es](mailto:tamara.alvarez.robles@uvigo.es)

## **SELENE DE LA FUENTE GARCÍA**

Grado en Derecho por la Universidad de León. Máster de acceso a la abogacía por la Universidad de León. Diploma de especialización en intervención social con la comunidad gitana por la Universidad Pública de Navarra. Abogada en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de León y Técnica de Igualdad de Trato y lucha contra la Discriminación de la Fundación Secretariado Gitano. Profesora Asociada del Departamento de Derecho Público, Área de Derecho Eclesiástico del Estado de la Universidad de León, Campus de Vegazana. [sdeg@unileon.es](mailto:sdeg@unileon.es)

## **ALONSO CORTINA ACEVEDO**

PhD en Ciencias Políticas y Jurídicas. Abogado, docente investigador de la Universidad el Sinú, seccional Cartagena. Grupo de Investigación Sociedad y Derecho. [acortinaa@yahoo.com](mailto:acortinaa@yahoo.com)

## **OSCAR TORRES YARZAGARAY**

Economista, Universidad de Cartagena (Cartagena de Indias, Colombia). Magíster en Logística y Magíster en Organizaciones, Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla (Cartagena de Indias, Colombia). Doctor en Ciencias Económicas, Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela). Director de Investigaciones, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum, Seccional Cartagena, Docente Investigador Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla, Cartagena.

[ostoyar@hotmail.com](mailto:ostoyar@hotmail.com)

## **EUGENIA ARRIETA RODRÍGUEZ**

Ingeniería de Sistemas, Corporación Universitaria Rafael Núñez (Cartagena de Indias, Colombia). Magíster en Ingeniería, Universidad Tecnológica de Bolívar. Líder del Grupo de Investigación DEAR-TICA de la Facultad de Ingenierías de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Seccional Cartagena. Coordinador de Investigaciones de la Escuela de Ingeniería de Sistemas de la misma universidad. [investigacionsistemas@unisinucartagena.edu.co](mailto:investigacionsistemas@unisinucartagena.edu.co)

## **FREDDY MESTRE GÓMEZ**

Contador Público titulado, Fundación Universitaria Tecnológico Comfenalco (Cartagena de Indias, Colombia). Magíster en Finanzas, Universidad Autónoma del Caribe (Barranquilla, Colombia). Líder del Grupo de Investigación FACEAC Contabilidad y Administración de la Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum, Seccional Cartagena (UNISINU). Coordinador de Investigaciones de la Escuela de Contaduría Pública de la UNISINU, Seccional Cartagena. [freddy.mestre@unisinu.edu.co](mailto:freddy.mestre@unisinu.edu.co)

## **ELKIN ELÍAS NEGRETE NAIZIR**

Magíster en Gerencia Financiera y Tributaria, Universidad Antonio Nariño. Especialista en Gerencia Financiera, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Contador Público, Universidad Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid. Docente tiempo completo, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm. [elkinnegrete@unisinu.edu.co](mailto:elkinnegrete@unisinu.edu.co)

## **ANDREA MARCELA TORRES PAYARES**

Magíster en Contabilidad y Auditoría, Universidad del Salvador. Contadora Pública, Universidad Tecnológica de Bolívar. Directora del programa de Contaduría Pública, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Seccional Cartagena. [direccioncontaduria@unisinucartagena.edu.co](mailto:direccioncontaduria@unisinucartagena.edu.co)

## **ALEXANDER ENRIQUE GARY GARCÍA**

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Cartagena, Colombia. Magíster en Administración, Universidad Tecnológica de Bolívar. [dirnegocios@unisinu.edu.co](mailto:dirnegocios@unisinu.edu.co)

**KELLY TATIANA MARTELO SUÁREZ**

Profesional en Comercio Internacional, Magíster en Negocios Internacionales e Integración. Actualmente se desempeña como coordinadora de investigaciones y docente de tiempo completo de la Escuela de Administración de Negocios Internacionales de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, sede Cartagena. [kellymartelo@unisinu.edu.co](mailto:kellymartelo@unisinu.edu.co)

**LIZETH ROCÍO BORJA GULFO**

Psicóloga de la Universidad Antonio Nariño. Especialista en Educación con énfasis en procesos evaluativos. Magíster en Educación con énfasis en Gestión Educativa. Amplia experiencia en trabajo comunitario y docencia universitaria. Docente investigadora del área de humanidades de la Universidad del Sinú, Elías Bechara Zainúm, seccional Cartagena. [borjal@unisinucartagena.edu.co](mailto:borjal@unisinucartagena.edu.co)

**ENRIQUE ALFONSO OCHOA DE ARCO**

Facultad de Ciencias Económicas, Administrativas y Contables, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Cartagena, Colombia. Magíster en Administración, Universidad del Valle. [enrique.ochoa@unisinu.edu.co](mailto:enrique.ochoa@unisinu.edu.co)

**JESÚS DAVID VERGARA CUENTAS**

Filósofo de la Universidad de Cartagena, Magíster en Psicopedagogía Universidad Internacional de La Rioja, La Rioja, España. Docente de la Institución Universitaria de Bellas Artes y Ciencias de Bolívar. [jvergara@unisinucartagena.edu.co](mailto:jvergara@unisinucartagena.edu.co)

**CINDY JOHANA MARRUGO MONTALVO**

Investigador Líder. Docente de Educación Superior en el Área de Humanidades de la Universidad del Sinú, seccional Cartagena. Magíster en Educación; Especialista en Dirección de Instituciones Educativas; Profesional en Lingüística y Literatura. [cmarrugo@unisinucartagena.edu.co](mailto:cmarrugo@unisinucartagena.edu.co)

**CLAUDIA MARGARITA AHUMADA KLELERS**

Docente Investigador del Área de Humanidades, Universidad del Sinú, seccional Cartagena. Especialista en Ética y Filosofía Política, Especialista en Logística, Magíster en Gestión Logística. [dirhumanidades@unisinucartagena.edu.co](mailto:dirhumanidades@unisinucartagena.edu.co)

**MARCELA BEATRIZ CASTELLAR RODELO**

Docente de Educación Superior en el Área de Humanidades, Universidad del Sinú seccional Cartagena. Maestrante en Conflicto Social y Construcción de Paz; Especialista en Educación y Diversidad; Profesional en Lingüística y Literatura. [mcastellar@unisinucartagena.edu.co](mailto:mcastellar@unisinucartagena.edu.co)

**ELVIS CÁRDENAS VELÁSQUEZ**

Docente de Educación Superior en Humanidades, Universidad del Sinú, seccional Cartagena, Magíster en Gestión Cultural. [coorhumanidades@unisinucartagena.edu.co](mailto:coorhumanidades@unisinucartagena.edu.co)

**PEDRO JOSÉ SALGADO BUSTILLO**

Abogado, Universidad de Cartagena. Especialista en Derecho Médico de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Seguridad Social de la Universidad de Cartagena. Magíster en Derecho Médico de la Universidad Externado de Colombia. Docente de la Escuela de Derecho de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, seccional Cartagena. [pjoses@unisinucartagena.edu.co](mailto:pjoses@unisinucartagena.edu.co)

**SANDRA VIVIANA CÁCERES MATTA**

Odontóloga, Magíster en Bioquímica, Magíster Bioquímica Clínica. Residente especialidad de Odontopediatría y Ortopedia Maxilar, Universidad del Sinú, seccional Cartagena. [scaceres@unisinucartagena.edu.co](mailto:scaceres@unisinucartagena.edu.co)

**LUIS EDUARDO CARMONA ARANGO**

Odontólogo, especialista en Odontopediatría, Magíster en Microbiología, Universidad de Cartagena. [lcarmonaa@unicartagena.edu.co](mailto:lcarmonaa@unicartagena.edu.co)

**RODRIGO HERNÁN GARCÍA ALARCÓN**

Licenciatura en Teología, especialista en Familia, maestría en educación, Doctorado en Bioética. [rgarcia@usbctg.edu.co](mailto:rgarcia@usbctg.edu.co)

## PRESENTACIÓN

---

Esta obra recoge las tendencias, experiencias y resultados de investigación presentados por los docentes de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Seccional Cartagena, en tiempos de incertidumbre y confinamiento a raíz de la pandemia global por Covid-19. Los capítulos reflexionan sobre diversas situaciones relacionadas con las circunstancias inéditas de una pandemia global, y estos, a su vez, se rigen bajo distintas metodologías, epistemologías, objetos, sujetos y pretensiones. Todo ello significativo, pues hay una invitación a pensar en nuevas formas para investigar, aprender, enseñar, comunicar la ciencia y sus desarrollos contextualizados.

En ese sentido, los textos seleccionados tratan sobre los primeros análisis, enfoques, percepciones y experiencias sobre la contracción de la vida social y académica, las viejas y nuevas problemáticas, las angustias emocionales frente a la incapacidad para implementar programas de acción efectivos para contener el virus. Se despliegan temas relacionados con la economía, el derecho, la escuela, la ética, la política y el desarrollo humano, aportando herramientas de comprensión, análisis e intervención en la realidad circundante.

Aportes a la luz de los cuales el lector podrá confirmar que es posible hacer investigación con compromiso social en ambientes de incertidumbre, virtualidad y trabajo remoto. Asumir el reto de seguir adelante en medio de la crisis sanitaria también revela la urgencia de implementar criterios inclusivos de investigación multidisciplinaria de la diversidad, las diferencias, pero también de estabilidad y esperanza en materia de calidad de vida en un contexto social urgido de justicia y solidaridad.

Es importante señalar que la publicación recoge trabajos de docentes investigadores adscritos a la universidad, pero también de extranjeros, seleccionados en convocatoria abierta y sometidos a evaluación de pares externos en proceso de doble ciego; las comunicaciones de otro formato conexas a investigaciones fueron avaladas por los investigadores líderes de proyectos en curso que toman como contexto de análisis las dinámicas sociales actuales.



## INTRODUCCIÓN

---

por ROSIRIS UTRIA PADILLA

Este libro de capítulos, seleccionados luego de una convocatoria abierta avalada por la institución, se configura en espacio de comunicación de propuestas y experiencias de investigación y reflexión sobre las incidencias e impacto social de la pandemia por el virus Sars-Cov-2 en nuestro contexto local de vida. Un ejercicio que denota un esfuerzo por superar las limitaciones de la producción investigativa de distintas disciplinas en un momento inédito de producción por el cierre parcial de las instituciones educativas superiores, al tiempo que responde a la necesidad inaplazable de responsabilizarnos de las circunstancias, sobreponernos al miedo y a la incertidumbre del presente y la imprevisibilidad de las consecuencias futuras.

Esta introducción pretende una aproximación a las condiciones de aparición y manejo de la pandemia global por la Covid-19, para luego hacer algunas consideraciones sobre cómo se asume el reto de surtir respuestas urgentes a situaciones insospechadas, tales como las restricciones a la movilidad y a la interacción social presencial, con el cumplimiento de las funciones sustantivas de las instituciones educativas universitarias en tiempos de crisis e incertidumbre social. Para cerrar con una ligera presentación del contenido de los capítulos.

A finales del año 2019 la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene conocimiento de la existencia de una enfermedad respiratoria desconocida, surgida en la ciudad de Wuhan, Provincia Hubei (China) producida por un virus denominado por el Comité Internacional de Taxonomía de Virus como síndrome respiratorio agudo-coronavirus 2 (SARS-CoV-2) al que posteriormente la Organización Mundial de la Salud llamaría enfermedad Covid-19. Desde el 23 de marzo de 2019 la enfermedad fue considerada una pandemia tras evidenciarse la salida del virus de Wuhan y su expansión por todo el mundo. La novedad del virus y su letalidad inicial se vincula a la ausencia de tratamientos específicos, los esfuerzos biomédicos se centran,

de una parte, en investigaciones clínicas para definir el tratamiento clínico y desarrollar una vacuna; de otra, en la prevención, para lo cual las autoridades gubernamentales de salud en los países escalonadamente definen medidas de bloqueo que se van implementando a medida que se evidencia la llegada del virus en cada país. En Colombia, un país con una de las más altas tasas de desigualdad y pobreza de Latinoamérica (BID, 2020) el impacto de las medidas de mitigación matiza las desigualdades socioeconómicas, conjugando las condiciones para el desastre.

La sola declaratoria de pandemia global por Covid-19 potencia la sensación de pánico e incertidumbre. El miedo extendido entre la población del mundo a contagiarse, padecer o morir por la enfermedad («coronafobia») viene de la mano de múltiples afectaciones al sistema emocional en el pluriverso de sectores sociales y grupos poblacionales. En nuestro caso tomar partido sobre cómo nos afecta se ve limitado por la inmersión en las circunstancias extraordinarias de vida. Recurrimos, entonces, para un panorama comprensivo de la situación a la búsqueda en las bases de datos que ampliaron sus marcos de uso como Science Direct y comunicaciones periódicas aplicando términos clave: «Covid-19», «pandemia», «sociedad» «Estado de derecho» «emociones», «marginación», «vulnerabilidad» «precariedad» «pobreza» «cuarentena», «investigación», «educación» «Colombia» «inclusión». Los resultados: la enfermedad en sí, restricciones a la movilidad, Estado de Sitio, toques de queda, bloqueos nacionales y locales voluntarios según la infraestructura de atención hospitalaria y otras medidas sociales y económicas que se anidan en la declaratoria de Estado de Emergencia Sanitaria.

La gravedad de la amenaza erige a América del Sur en una región con grandes afectaciones por el coronavirus. Una gran depresión económica que se suma a una situación prevalente de insolvencia y crisis, exacerbando el malestar social, político y cultural, que se traduce en múltiples y multitudinarias movilizaciones sociales que recorren a la región, aun en medio de una alta probabilidad de contagios y muertes. Al palpase la conexión entre alta vulnerabilidad al virus con la condición empobrecida de sectores socioeconómicos antes apenas solvente, incrementa la desigualdad y las crisis de legitimidad de los sistemas políticos latinoamericanos. La desesperanza, el pánico, la ansiedad hacen mella en la población, desencadenando comportamientos obsesivos, acaparamiento, paranoia social; así como también surgen nuevas solidaridades, colaboraciones, filantropías y cooperación.

En el caso particular de Colombia con sus apremiantes problemas estructurales de desigualdad y una particular historia de conflicto interno en el

continente, se encuentra con apatía, inseguridad, desconfianza, polarización política, indeterminación de los Acuerdos de Paz, y un aparente sin fin de lesiones a la democracia y a la paz. Por ello, en cuanto se hacen palpables las disfuncionalidades del orden institucional para brindar soluciones, de igual forma se ofrecen motivos para viejos reclamos y nuevas formas de protesta social. Ante la dimensión de los problemas, la actividad académica universitaria que recoge el libro es una contribución al trámite de los asuntos comunes en estados de paz y una búsqueda de consensos que nos permitan generar políticas de mediano y largo plazo para el desarrollo social y humano del país y la región.

Las medidas de protección, réplicas de lo que en los países europeos mostraba utilidad, en un país con las particularidades del nuestro, generan tensiones relacionadas con las desigualdades extremas de base y fundamentan pronósticos de calamidad, no solo en materia de salud y disfrute de los productos culturales y de los espacios de sociabilidad, sino, incluso en la tarea de salvaguardia de la democracia y de los derechos civiles.

La cuestión es que las mutuas influencias entre la salud pública y las crisis se proyectan en la prevalencia de pacientes con circunstancias sociales, políticas, económicas, ambientales y de género en condición de vulnerabilidad. De forma que, en principio, las medidas de bloqueo tuvieron niveles de éxito diferente en los países de ingresos económicos medio bajo frente aquellos con ingresos medio alto. La diferencia en los ingresos económicos y la capacidad de investigación en salud parecen cobrar relevancia para establecer la efectividad de la medida. Sospecho que el impacto de las medidas de bloqueo en países europeos y latinoamericanos se verá determinado tanto por la práctica diaria individual dentro del entorno clínico como por las garantías institucionales para la respuesta social y económica sostenible en la emergencia.

El gobierno de Colombia implementó medidas de bloqueo el 26 de marzo de 2020, imponiendo distanciamiento social, condicionamientos y limitaciones a los desempeños del transporte masivo, el comercio en grandes y pequeñas superficies, la industria y, en general todo, sector empresarial y de servicios públicos, el educativo en particular. Sin embargo, una de las consecuencias sociales notables del confinamiento obligatorio y voluntario de las poblaciones fue su salud mental; hecho plausible, dado que factores de riesgo demográficos como el sexo, la edad y los recursos socioeconómicos, son determinantes en el estado socioemocional de las personas. Han de sumarse a tales factores las dificultades financieras agudas, es decir,

desempleo, un entorno domiciliario de abuso doméstico o escasez, aumenta la carga emocional. En contraste, la reducción de los desplazamientos, las alteraciones en la educación y las actividades laborales y más tiempo con la familia presumiblemente pueden aliviar los niveles de estrés y, de hecho, promover bienestar mental.

Cabe subrayar que las desigualdades de género y de raza también tienen relevancia durante la pandemia, puesto que, de una parte, las mujeres tienden a ganar menos dinero y se desempeñan en un número significativo en el sector informal; tienen menos acceso a las medidas de protección social y forman la mayoría de los hogares monoparentales. Condiciones que hacen pensar en condición de mayor vulnerabilidad económica (Informe Unesco, 2020). De otra parte, las desigualdades raciales se destacan en tanto, al parecer las primeras personas que murieron por Covid-19 eran todas de origen negro y étnico minoritario.

El cierre del transporte público obligó a millones de personas a depender de la distribución de alimentos y el uso de baños públicos cuyo uso se dificulta implementar en cuarentena. La entrega de alimentos y suministros esenciales a los más necesitados, requiere esfuerzos más allá de la institucionalidad. Otra amenaza a la vida social se fecunda con la difusión de información errónea entre el público impulsado por el pánico, el estigma la culpa que se orientan a trabajadores de la salud y la estigmatización de las personas sospechosas o confirmadas de tener Covid-19. Por ejemplo, el sentimiento contra el personal de salud por su potencial de incidencia en la propagación de muchos casos, lo que agrava de nuevo un clima de estigmatización y violencia. Aunque son expresiones escasas, son notorias y reflejan la importancia de los factores del contraste para evaluación de éxito de la medidas de control de la infección.

Este breve acercamiento a algunos aspectos de la situación pandémica por el coronavirus, expone que el confinamiento muestra un éxito sesgado (en un sentido biomédico, social y mental) hacia las personas con ventajas socioeconómicas y disparidades de género. En las emergencias de salud pública, aunadas a emergencias socioeconómicas y para proteger al público de desarrollar Covid-19 (o cualquier otra enfermedad transmisible), se deben abordar los factores sociales, políticos y psicológicos, ya que estos factores pueden obstaculizar el cumplimiento de los consejos preventivos y de tratamiento. Es de esperar que los gobiernos de países en la línea del fracaso de su gobernanza como es el caso de Colombia, les sea más difícil abordar sus factores de riesgo, pero más fácil politizar la implementación de mejoras

sostenibles en la calidad de vida. No obstante, hay lecciones que aprender sobre la situación como ciudadanos o individuos vulnerables pese a la aparente seguridad de los mejor favorecidos, es la de asegurarse como miembros cooperantes de la sociedad que nos veamos como sujetos de iguales derechos desde una perspectiva integral (cercana al modelo biopsicosocial) del bienestar y que el autocuidado demanda cooperación, solidaridad y justicia.

Vivir con la pandemia ha aumentado la sensibilidad, intolerancia y rechazo a las desigualdades preexistentes, revelando vulnerabilidades dentro de los sistemas sociales, políticos y económicos que, en consecuencia, amplifican el impacto biomédico de la pandemia. Los trabajos aquí presentados dan cuenta de cómo también la sociedad parece más urgida de dismantelar las estructuras de poder que contrariamente a la base práctica que justifica el orden estatal, predispone a situar en desventaja de forma arbitraria a algunos grupos poblacionales. Para ello es preciso ampliar nuestra definición de «bienestar» y «salud» y seguridad más articulada a la dignidad humana.

La obra recoge once capítulos, nueve responden de manera bastante precisa desde su disciplina al tema esbozado, algunos, con un análisis muy elaborado y otros con resultados provisionales. Sin embargo, un capítulo, aunque se centra en un tema de gran interés en la coyuntura, lo hace de tal modo que responde a un recorrido historiográfico que no cumple con los formatos estandarizados de los artículos científicos, mostrando un panorama comprensivo del contexto internacional que precede y define las tensiones de las relaciones internacionales de las potencias mundiales que regulan el rumbo de las sociedades modernas.

El primero trabaja el principio de neutralidad y el derecho de acceso a internet como condiciones para urgir derechos digitales ante la pandemia por la Covid-19, en el que el referente es España, los argumentos y secuencia analítica sirven de modelo para abrir el debate en nuestros países. El siguiente trata sobre un tema candente en la región, con relativamente recientes normativas constitucionales multiculturalistas, que apenas trasiegan a la interculturalidad al considerar la igualdad de trato y la no discriminación como derecho básico de una comunidad étnico-racialmente diferenciada como lo es la Comunidad Rom en medio de la crisis del Covid-19 en España. Sigue el capítulo sobre el miedo colectivo, su vinculación a la fragilidad del Estado Social de Derecho y la responsabilidad social de las educativas de nivel superior, representada en los programas de derecho que se constituyen en ámbito de formación de trabajadores de primera línea en condiciones de excepción como el determinado por la emergencia sanitaria.

Se pasa luego a otro eje disciplinar la economía con el capítulo sobre las incidencias económicas del Covid-19 en América Latina; el cual se, complementa con el capítulo sobre las medidas tributarias adoptadas por el gobierno colombiano para jalonar la reactivación de la economía nacional. Análisis con potencial para seguir investigando desde una mirada crítica soportada en datos consolidados. Otro aporte es el capítulo dedicado a estudiar los efectos causados por el Covid-19 en la economía local relacionada con las exportaciones del departamento de Bolívar. Se introduce un nuevo eje disciplinar relacionado con la educación, en concreto sobre la educación sexual dimensión de la calidad de vida que sucumbe con el manejo de las emociones y las condiciones de extremo cuidado como los niños, niñas y adolescentes en un contexto complejo como las clases remotas en las escuelas de poblaciones en condiciones de precariedad de la ciudad de Cartagena. Se fortalece la línea de análisis con el trabajo sobre la experiencia de formar en competencias genéricas en la educación superior en un escenario de innovación pedagógica impuesta por la emergencia sanitaria. Asimismo, se encuentra el trabajo sobre diligencia médica y su práctica ajustada a principios éticos y bioéticos puestos a prueba con la emergencia sanitaria por Sars-Cov-2.

Se cierra con un texto adicional sobre las tensiones en las relaciones entre Estados Unidos de América y la China en tiempos de Covid-19, en el que los autores discurren en perspectiva de narrativa crítica-constructiva, los sucesos últimos sucesos acaecidos entre las potencias en materia comercial.

*por*

Tamara ÁLVAREZ ROBLES

**EL PRINCIPIO  
DE NEUTRALIDAD  
Y EL DERECHO  
DE ACCESO**

*durante la pandemia  
por Covid-19*

THE PRINCIPLE OF NEUTRALITY AND THE RIGHT  
OF ACCESS DURING THE COVID-19 PANDEMIC

## RESUMEN

En esta época de pandemia de la Covid-19 el crecimiento de las interacciones no sólo sociales, sino intergubernamentales e institucionales, la prestación y garantía de Derechos, se ha desarrollado principalmente a través de la Red. Así, la incidencia de la Covid-19 en la acelerada digitalización del Estado nos obliga al análisis y profundización del derecho de acceso a Internet, con el especial cuidado del Principio de neutralidad, basilar de aquél. Empero, para comprender el alcance actual de tal derecho se hace necesario conocer su surgimiento, esto es, los debates en torno a la regulación del ciberespacio que influirían en la incorporación de los Estados y en la dualidad *hard* y *soft law* actual. Igualmente, se debe plantear el especial interés supra e internacional previo a la Covid-19 que hizo que algunos Estados desarrollaran este derecho en mayor o menor medida, lo cual contribuye a un mejor soporte de las consecuencias de la pandemia. Es por ello que, el presente artículo trata de analizar el origen y evolución del derecho de acceso a internet en el cual el Principio de neutralidad adquiere una naturaleza vertebradora para poder indicar unas breves notas de cómo podría quedar positivado en los órdenes constitucionales.

**PALABRAS CLAVE:** derecho de acceso a internet, principio de neutralidad, derechos digitales.

## ABSTRACT

In this era of Covid-19 pandemic, the growth of not only social but also intergovernmental and institutional interactions, the provision and guarantee of Rights has developed mainly through the Net. Thus, the incidence of Covid-19 in the accelerated digitalization of the State obliges us to analyze and deepen the right of access to the Internet, with special attention to the principle of neutrality, the cornerstone of the former. However, in order to understand the current scope of such a right, it is necessary to know its emergence, that is, the debates on the regulation of cyberspace that would influence the incorporation of the States and the current hard and soft law duality. Likewise, we must consider the special supra and international interest prior to Covid-19 that led some States to develop this law to a greater or lesser extent, which has helped them to better withstand the consequences of the pandemic. That is why this article tries to analyze the origin and evolution of the right of access to the Internet in which the principle of neutrality acquires a vertebral nature in order to indicate some brief notes on how it could be positivized in the constitutional orders.

**KEY WORDS:** right of access to the Internet, principle of neutrality, digital rights.

## 1.1.

### INTRODUCCIÓN

El surgimiento y posterior popularización de Internet<sup>(1)</sup> daría paso a finales de los ochenta y principios de los noventa, a un debate entre quienes abogaban por regular el ciber espacio, ciber reguladores, y quienes se mostraban favorables a la no intervención de los Estados prefiriendo una autonormación, ciber libertarios. Este debate, inicialmente polarizado, iría acercando posturas a consecuencia de la creciente incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en las sociedades analógicas que veían cómo cambiaban y se redefinían conceptos e instituciones a la velocidad que se digitalizaban. De forma tal que, las ideas originarias ciber libertarias, que se postularon en una etapa en la cual el desarrollo de tales tecnologías no era comparable con el desarrollo actual<sup>(2)</sup>, derivarían en la aceptación del Estado normando, controlando y sancionando las conductas y comportamientos acaecidos en el ámbito digital, siendo que la discusión se centraría no ya en la presencia del Estado sino en su profundidad o alcance.

Así, la existencia de actores institucionalizados en la regulación de Internet, que se debe, entre otros factores, al aseguramiento y garantía de los Derechos humanos en el ciberespacio, se transforma o evoluciona hacia la regulación de la Red en dos de sus principales características: el contenido y la infraestructura y, a su vez, en su doble dimensión: acceso (posibilitación) y ciber seguridad (limitación y/o garantía), siendo un principio transversal y basilar el principio de neutralidad.

De este modo, si en un primer momento lo pretendido en el ámbito ciber espacial era el asegurar los derechos tradicionales, de primera, segunda y tercera generación, a través de su reconocimiento y garantía en Internet<sup>(3)</sup>.

---

(1) En este sentido nos referiremos a Internet como parte popularizada y común del ciberespacio y no tanto al ciberespacio entendido como el todo. Si bien, hemos de ser conscientes de que el término que habría de utilizarse sería el de ciberespacio.

(2) Pensemos que al inicio de los años ochenta el ciberespacio estaba compuesto por unos millares de computadoras, no estando todas conectadas a la red. Actualmente, hemos superado los treinta mil millones de dispositivos conectados a la red y nos encaminamos a la era de la Internet de las Cosas, IoT. Por lo que vemos el crecimiento exponencial del ciberespacio y con ello el reto al que se hubo de enfrentar en cuanto al debate sobre su regulación.

(3) En este sentido, se critica la aplicación de analogía al ámbito ciberespacial, pues no todos los derechos tradicionales son extrapolables a internet, ni todos los derechos digitales son igualmente desarrollados en el ámbito analógico. Es importante también el entendimiento y definición de los conceptos tecnológico-digitales por quienes regulan estas materias, pues pueden condicionar e incluso limitar las mismas por no comprenderlas de ahí que se pida a los legisladores la participación en los procedimientos legislativos de grupos transversales de trabajo.

Actualmente atendemos a la incorporación de nuevos Derechos tecnológico-digiales en los órdenes supranacionales y domésticos. Esta nueva generación de Derechos surge en tanto que éstos no se acomodan a las categorías preexistentes<sup>(4)</sup>. Los derechos tradicionales, en algunos casos, ven afectado su contenido esencial y/o a las garantías exigidas hasta el punto de producirse verdaderas redefiniciones-redimensiones de los mismos derivando en derechos sustantivos propios, pensemos en este momento en el «Derecho al olvido» que deriva del «derecho a la privacidad» que a su vez tiene su origen en el «Derecho a la intimidad».

La incidencia de internet, de lo digital, en los derechos y libertades tradicionales como puedan ser el derecho a la educación, las libertades de expresión e información, el derecho al trabajo o a la salud; en la configuración del status de ciudadanía, ha quedado más patente a raíz de la crisis sanitaria que ha supuesto la Covid-19, que va a marcar esta nueva etapa de digitalización estatal en la cual el Estado se ve empujado al aseguramiento del derecho de acceso a internet y, consecuentemente, al reto de la ciber seguridad. En otras palabras, el Legislador deberá modificar su normativa y el Ejecutivo deberá desarrollar de forma acelerada las políticas públicas al respecto, pues de lo contrario el Estado en conjunto perderá su posición e influencia a nivel global, y también lo harán los ciudadanos no digitalizados que quedarán aislados de la vida económica, política y social. Cabe apuntar el especial cuidado que se ha de prestar a aquellos colectivos vulnerables que podrían verse más perjudicados aún ante esta situación, brecha digital.

El cómo ha de regularse ese derecho de internet ante la situación actual y futura precisa del conocimiento y análisis de las primeras discusiones en torno a la regulación, pues ello ayudará al conocimiento del origen de algunos de los problemas que a día de hoy se nos presentan, así como también a salvar las dificultades que pudieran suscitarse en un futuro.

En otras palabras, para saber hacia dónde vamos es importante saber de dónde venimos, y es ello a lo que vamos a dedicar las siguientes líneas.

---

(4) A saber: 1ª generación de derechos civiles y políticos; 2ª generación los Derechos económicos, sociales y culturales; 3ª generación conformada por Derechos de solidaridad y globales. Vasak, 1982.

## 1.2.

### LA DEFINICIÓN DEL CIBERESPACIO DESDE LAS TEORÍAS CIBER LIBERTARIAS:

el cuestionamiento de la presencia estatal  
en su regulación

Si bien hemos señalado las principales posturas que marcan el inicio del debate en torno a la regulación del ciberespacio, ciber reguladores, ciber libertarios, así como apuntamos brevemente la evolución de las mismas, cabe ahora detenernos en las primeras concepciones del ciberespacio. Pues, entendiendo cómo se definía la realidad digital de finales de los años ochenta, principios de los noventa, podemos comprender por qué se mueven esas posturas que se oponen a la presencia institucionalizada del Estado, hasta aceptar que los Estados condicionen junto con las grandes compañías tecnológicas y los actores sociales el entorno virtual. No hemos de olvidar que atenderemos a un juego de poderes, a una alianza de sujetos globales que tratan de autolimitarse unos a otros para que ninguno consiga el control total de la Red y, sin embargo, todos la condicionen.

Una de las primeras definiciones sobre la que podemos detenernos a fin de comprender el ciberespacio nos la dan Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler (1994) quienes lo describen como un ecosistema, un ambiente bioelectrónico y universal habitado por el conocimiento, un lugar diverso y plural en el cual encontrar «vecindarios electrónicos» configurados por los intereses comunes de sus vecinos y no por un área geográfica, que se conecta al mundo físico a través de portales que permiten el acceso, la incorporación, la modificación y/o la obtención del conocimiento que allí reside. Los autores ven en el ciberespacio una fuerza centrípeta que aúna a las sociedades globales, en vez de alejarlas<sup>(5)</sup>.

A partir de esta definición y como consecuencia de la creciente importancia que irá adquiriendo plantean el debate en torno a la naturaleza pública o privada que ha de tener, la concepción del conocimiento como un bien público y su relación con los Derechos de autor, con la propiedad intelectual e industrial<sup>(6)</sup>, o el papel de los gobiernos regulando y/o afectando las libertades

---

(5) «Ciberespacio es una maravillosa palabra pluralista que sirve para abrir más mentes al potencial civilizador de la Tercera Ola. En lugar de ser una fuerza centrífuga que ayude a desgarrar a la sociedad, el ciberespacio puede ser una de las principales formas de pegamento que mantiene unida a una sociedad cada vez más libre y diversa» (Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler, 1994). Traducción propia.

(6) En este sentido establecen que en la autonormación que el propio ciberespacio provee corrige aquellos perjuicios que causa a los «dueños de tales conocimientos» el ejemplo

personales y colectivas<sup>(7)</sup>. Comenzando, así, a mostrar su postura en cierto grado ciber libertaria y no intrevencionista, al menos en esta ocasión<sup>(8)</sup>.

Con relación a este último respecto, los ciber libertarios moderados<sup>(9)</sup> proponen que los Gobiernos se desarrollen en la medida que sea necesario para el desempeño eficaz y eficiente de las funciones esenciales, pero sin que regulen la totalidad de la materia y sin que creen perjuicios a los ciudadanos y/o a la industria<sup>(10)</sup>.

Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler (1994) establecen cuatro ideas que han de definir la nueva relación Gobierno-ciudadanía en esta época, que marcarían el cambio que reivindican respecto de la etapa anterior: la primera idea comporta que la relación Gobierno-ciudadanía no se base en el modelo industrial de estandarización y producción en masa, sino que estimule la singularidad; la segunda, supondría la descentralización del poder en

---

que podríamos poner sería la descarga ilegal de música y el aumento de conciertos» otro sería la difusión de artículos que derivaría en un mayor índice de citación...

- (7) El ciberespacio, como un todo, e Internet, como una parte, junto al desarrollo tecnológico, hace que se atienda a la existencia de una nueva etapa, un cambio social comparable a la revolución industrial. Esa transformación social promovida por el entorno virtual es recogida por Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler (1994) a inicios de los noventa al señalar que la aplicación de pautas de actuación, de instituciones o de formas de razonar que se corresponden con la «Segunda Ola» de conocimiento no serán válidas en una época de transición ni una vez alcanzada la «Tercera Ola». Y ello al afirmar que si bien, en un mundo de la Segunda Ola, podría tener sentido que el Gobierno insistiera en el derecho de mirar dentro de cada ordenador/computadora; o se encargase de asumir la propiedad del espectro de transmisión y exigir pagos masivos a los ciudadanos por el derecho a usarlo; que se encargase de prohibir a los empresarios ingresar a nuevos mercados y brindar nuevos servicios; e incluso pudiera influir en los puntos de vista políticos que se podrían transmitir ... todo ello, visto como una violación a los derechos individuales que, si bien, de dan por sentadas, dado que nos encontraríamos ante un ciberespacio configurado o dominado por unas pocas «redes» anticuadas y unidireccionales, no tiene ningún sentido en la Tercera Ola . Los autores se muestran escépticos al control del Estado del entorno ciberespacial.
- (8) Hemos de recordar que nos encontraríamos en la era Pc, que dista mucho de la actual era donde las webs 3.0, 4.0, el 5G, el IoT, etc., configuran una idea del ciberespacio que trasciende mucho la concepción o intuición originaria.
- (9) La visión de los ciber libertarios más radicales supondría la no presencia del Estado, de los Gobiernos en el ciberespacio apostando por la autonormación.
- (10) Los autores, además, apuntan que, los Gobiernos de la Tercera Ola, también denominaremos post-modernidad, era digital, habrían de ser mucho más pequeño haciendo una estimación del entorno a un 50 por ciento o más pequeño. Consideran que esta es una implicación inevitable de la transición de las estructuras de poder centralizadas de la era industrial a las instituciones dispersas y descentralizadas del Tercero. En suma, afirman que un Gobierno más pequeño no implica un Gobierno débil; ni defender un Gobierno más pequeño requiere estar «en contra» del Gobierno por razones estrictamente ideológicas, sino que como se apuntó se debe a la eficacia y eficiencia del mismo (Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler, 1994).

aras a que este esté cerca de quien toma las decisiones; la tercera, relativa a la no concentración geográfica, a las ideas del trabajo desde casa; y, por último, tomar la diversidad no como una amenaza sino como una oportunidad. Si bien, para llevar a cabo estos propósitos, los autores consideran que hemos de liberarnos de las reglas, leyes, regulaciones, de la etapa precedente y crear una nueva civilización, la «Tercera Ola» propiamente dicha<sup>(11)</sup>.

Continuando con la definición del ciberespacio y desde las teorías ciber libertarias debemos de considerar a Barlow (1996a), quien, a mediados de los noventa, define al ciberespacio como «el nuevo hogar de la mente» en el cual los Estados no tienen soberanía; como un espacio donde las personas, la población, forman su propio «contrato social». Para Barlow (1996b) el ciberespacio consiste en transformaciones, relaciones, pensamientos e ideas y es por ello que en su «Declaración de Independencia del Ciberespacio» postula que el mismo habría de estar libre de privilegios o perjuicios derivados de la raza, del poder económico, la fuerza militar o la situación de nacimiento<sup>(12)</sup>. Se trataría de un lugar en el que se podría expresar libremente los pensamientos, sin miedo a la coerción.

Al igual que Dyson, Gilder, Keyworth y Toffler, Barlow, postula que los conceptos legales de propiedad, expresión, identidad, movimiento/transferencia y el propio contexto de los mismos no son aplicables de igual modo en el ciberespacio, pues no atendemos a un ámbito analógico, caracterizado por lo físico, la materia<sup>(13)</sup>. En síntesis, declara la independencia, la no soberanía de los Estados, en el ciberespacio como respuesta a la excesiva intervención de los Estados, en tanto que advierte que algunos comienzan a crear guardias fronterizas a fin de combatir esa libertad que le es propia.

La corriente ciber libertaria que defendería la autonormación del ciberespacio y la necesidad de aproximarnos al mismo desde un nuevo paradigma, es igualmente defendida por Johnson y Post (1996, pp. 1.367-1.402), al proponer

---

(11) Estas ideas evolucionadas y tras más de 25 años podrían ser la respuesta a la situación de la Covid-19, la digitalización que enfrentamos en nuestros días.

(12) Barlow (1996), criticaría la carencia de diversidad en el ciberespacio, al estar compuesto principalmente por hombres blancos de menos de 50 años, que se hace esencial para mantener saludable no sólo de la comunidad misma sino del propio entorno digital. Es esta necesidad de diversidad la que actualmente se reivindica al peticionar el derecho de acceso universal a Internet y/o la neutralidad de la Red.

(13) Si tomamos por válida esta postura debemos defender que no se ha de aplicar analogía en la solución de los problemas aquí planteados, sino buscar la solución individualizada y/o relativa a la realidad digital.

la creación de un ciberespacio que necesita y puede crear sus propias normas e instituciones legales basadas en la actividad, pues entienden que si no existen fronteras territoriales no ha de normarse desde el principio de territorialidad. Se trataría de un entorno digital en el cual nuevas normas juegan un papel importante resolviendo las disputas desde los valores compartidos por los partícipes del ciberespacio<sup>(14)</sup>. Los autores muestran cómo el incremento de la Red afecta a la relación analógica y online y apuntan en la dirección de al menos cuatro circunstancias que producen esa alteración de las tradicionales relaciones entre gobierno y ciudadanía: el poder de los Gobiernos locales para ejercer control sobre el comportamiento en línea; los efectos del comportamiento en línea en personas o cosas; la legitimidad de los esfuerzos de un soberano local para regular los fenómenos globales; y la capacidad de la ubicación física para notificar qué conjuntos de reglas se aplican (Johnson y Post, 1996, p. 1.370).

Johnson y Post señalan la inquietud de los Estados por regular e incluso limitar las transacciones de datos, información, que cruzan por su jurisdicción, en vez de dejar a los usuarios del ciberespacio que se autorregulen, siendo esa injerencia mayor a medida que la información online comienza a ser más importante para sus ciudadanos, alcanzando incluso a la privacidad de los mismos. Ante esta situación sostienen que la regulación territorial de las actividades en línea no sirve ni a la legitimidad ni a la justificación de la misma en tanto que no existe un conjunto de constituyentes geográficamente localizados más fuerte y más legitimado que otro para regular el ciberespacio. Además, mantienen que las normativas en base a principios de territorialidad pueden generar disfunciones en tanto que la norma existente en un lugar no tiene por qué existir en otro, más aún, se haría imposible el conocimiento de la totalidad de las normativas de los Estados por los que se accede desde el ciberespacio.

Los autores advierten, en su estudio del ciberespacio, de que se trata de un fenómeno novedoso en el cual la soberanía territorial no va a poder controlar fácilmente a los actores y las acciones que se producen de forma global y distribuida y que las instituciones de una única nación no pueden monopolizar la regulación de la totalidad de la Red, pese a que, tales institucionales, puedan situarse en teorías que defienden su análisis y regulación en tanto que las personas que se encuentran involucradas en la comunicación en

---

(14) Ambos sostienen que esas nuevas normas desempeñarán un papel importante a la hora de definir la personalidad jurídica, la propiedad e incluso de resolver los conflictos que surjan entre los usuarios (Johnson y Post, 1996: 1.367).

línea viven en un mundo material y que por ello las autoridades deben de tener la suficiente autoridad para interceder en los problemas ocasionados en el mundo físico por quienes actúan en el virtual (Johnson y Post, 1996, pp. 1.376-1.390).

Argumentan que el ciberespacio puede desarrollar sus propias instituciones, si bien, se hace imprescindible que quienes lo habitan vean en quien toma las decisiones un órgano de gobierno legítimo (Johnson y Post, 1996, p. 1.387). De este modo, los usuarios y los administradores (prestadores y operadores) comenzarían a reconocer de forma explícita la creación y obligatoriedad de las normas dadas en consenso, al tratarse de un tema de discusión de principios y no un acto unipersonal de quien tiene el poder de controlar el «interruptor de encendido», el acceso propiamente dicho a la infraestructura (Johnson y Post, pp. 1996: 1.388)<sup>(15)</sup>. Los propios prestadores de servicios y los usuarios, se darían un marco de referencia que aceptarían al entrar en una web, en un foro, blog. etc., que limita, de algún modo, la comisión de aquellas actitudes que se entienden mal vistas en la comunidad de la que participan<sup>(16)</sup>.

En todo caso, ante el intento de los gobiernos de procurar un marco normativo propio los autores nos confieren un principio que ha de regir ante esa relación gobierno-ciberespacio: el derecho al libre flujo de la información o, desde la vertiente negativa, la oposición al reclamo territorialmente local de un derecho a restringir las transacciones/transferencias en línea de forma no relacionada con intereses vitales y localizados de un Gobierno territorial (Johnson y Post, 1996, pp. 1.394-1.395).

El ciberespacio es ahora un importante foro de desarrollo de nuevas interacciones entre individuos, donde se establecen mecanismos de heterorregulación, de autogobierno, creando un sentimiento de comunidad que erosiona al tradicional concepto de Estado-nación. Esa situación supondrá la alteración de derechos y deberes preestablecidos, una alteración del modo en que venían siendo entendidos, de manera que los conceptos como equidad,

---

(15) Pensemos en el ICANN, en ISOC.

(16) De este modo sostienen que, si las reglas del ciberespacio emergen de conjuntos de reglas consensuados, y los sujetos de las mismas siguen teniendo libertad de movimientos entre distintos espacios en línea, entonces podría llegarse a considerar las acciones de los administradores del sistema del ciberespacio como el ejercicio de un poder similar a la «soberanía» inapropiado. Además consideran que si ese conjunto de reglas no incide fundamentalmente en el interés vital de otros que nunca visitan este nuevo espacio, entonces el La ley de los soberanos en el mundo físico debería ceder ante esta nueva forma de autogobierno (Johnson y Post, 1996: 1.393-1.402).

discriminación, e incluso los Derechos y deberes mismos deberán ser revisados. Esta revisión comporta una conversación grupal, reflexiva asentada sobre los valores fundamentales, en la cual el papel desempeñado por los usuarios se convierte en imprescindible (Johnson y Post, 1996, pp. 1.401-1.402).

Con todo ello, la respuesta a la teoría ciber libertaria por quienes definden la normación habría de ir en la consideración de sus reivindicaciones. Esto es, podemos señalar que desde los debates originarios se nos muestran algunas de las reflexiones que habrán de tener tanto los Estados individualmente considerados, como en su conjunto a la hora de afrontar la normación de la Red, sin perder esa perspectiva global que le caracteriza: su naturaleza pública o privada, en su estrecha relación con el servicio universal; la regulación desde la limitación o desde la oportunidad; el espacio a la autonormación en redes sociales por ejemplo a través de códigos de comportamiento, de *soft law*.

En suma, el crecimiento tecnológico-digital y más concretamente del ciberespacio como ámbito de poder disputado por Estados, compañías tecnológicas y sociedad nos lleva a fijarnos en algunas de las ideas que Guiddens (Giddens, 2000) nos propone cuando describe la globalización tecnológica. Sostiene que la comunicación electrónica instantánea no es sólo una forma de transmitir noticias o información más rápidamente sino que su existencia altera la textura misma de nuestras vidas, seamos ricos o pobres, por lo que «no puede construirse una sociedad más abierta y democrática de arriba abajo sino que ha de crearse desde abajo, a través del surgimiento de la «cultura cívica», sin dejar al margen a los medios de comunicación pues la «sociedad global de la información es una potente fuerza democratizadora» (Giddens, 2000, pp. 91-92). Si bien, alerta del peligro de esos medios de comunicación que pueden suponer una destrucción del espacio de diálogo e incluso tener demasiado poder.

De este modo, el pilar democrático, sustento de los Estados, habría de garantizarse, aún más, desde el pluralismo de los medios tecnológicos, digitales, en y desde Internet, sobre la piedra basilar de la neutralidad.

## 1.3.

### LA SUPERACIÓN DEL DEBATE SOBRE LA REGULACIÓN DEL CIBERESPACIO

#### y la aceptación del Estado

Decimos que durante la década de los noventa el debate en torno al ciberespacio se enmarcaría en la propia presencia o no de los Estados en su regulación (Perritt, 1998)<sup>(17)</sup>. De este modo, las dos posturas genéricas que advertimos serían las previamente mencionadas, a saber: de un lado, los ciber libertarios, quienes en sus posiciones más extremistas se negarían a cualquier presencia estatal, dejando únicamente en manos de los propios usuarios el marco de desarrollo y entendimiento que operaría Internet; mientras que la versión más moderada del mismo podría entender la presencia estatal, en tanto en cuanto se encontrase en un estado de mínimos garantizando aquellos derechos y libertades que les son irrenunciables a quienes se desenvuelven en el citado ámbito. Por otro lado, los que hemos dado en denominar ciber reguladores defienden, desde el inicio, que el Estado ha de estar presente regulando Internet en tanto que observan un nuevo ámbito que no le sería ajeno al propio Estado, sino que sería una extensión del mismo.

La evolución de esta dialéctica a finales de la década de los noventa comenzaría a interesarse más por quiénes han de regular el ciberespacio, de qué manera, qué alcance ha de tener la presencia del Estado, por lo tanto, mostrando al Estado como un actor más a considerar en el debate y no excluyéndolo del mismo, ni situándolo en un lugar preeminente y exclusivo. Es quizá esa evolución en el pensamiento de los distintos autores, que a continuación analizaremos, consecuencia de la propia evolución de Internet, pues si bien es cierto que en sus orígenes el ciberespacio podría tener la presencia de unos 0,25-0,27 millones de usuarios (4,63% población mundial) aproximadamente, a medida que avanzaban los años iba creciendo exponencialmente su tamaño y, por tanto, demandando nuevas respuestas a los contextos que surgían<sup>(18)</sup>.

En otras palabras, el problema planteado entre anarquía ciber espacial, autonormación, heterorregulación, o control del ciberespacio en estado de mínimos, se plantearía a través del derecho existente, o de un nuevo derecho específico, propio que habría que crearse a la luz de este escenario incipiente, derecho de Internet, derecho del ciberespacio<sup>(19)</sup>.

(17) Véase por todos Perritt, 1998.

(18) Pensemos que actualmente 4.538 millones de personas son usuarias de internet.

(19) Evolución y/o complemento del Derecho Informático o de la Informática que propone Pérez Luño (2014: 17) junto a la «informática jurídica».

Sabemos que Barlow, Jhonson y Post defendían la no intromisión estatal y la normación independiente de ese nuevo espacio, el ciberespacio, un lugar con entidad propia, con sus propias instituciones legales y jurisdicción. Frente a estas posturas estudiadas, Tribe (1991); Lessig (1996); Goldsmith (1998) o Shapiro (1998) se mostrarían de forma contraria, postulando la aplicación de la normativa estatal existente a lo acaecido en el ciberespacio.

Una posición matizada es la formulada por Mefford (1997) quien entendería la existencia de una ley de internet con presencia estatal. Ahondando en esta posición, Shapiro, que basa en la revisión de autores como Barlow, Johnson y Post a quienes les reprocha que sus teorías parten de la idea equivocada del ciberespacio como un lugar ajeno en el cual los comportamientos de los usuarios no tendrían consecuencias o respuesta jurídico-legal en el ámbito estatal, no advierte necesario un derecho propio de internet, al igual que no existiría un derecho propio del teléfono o del alfabeto. Por consiguiente, el autor entiende el ciberespacio como una tecnología, que, en otro orden de ideas, da por desaparecida en un periodo de tiempo que no determina. Se cuestiona por qué sería necesario ese nuevo orden normativo propio de Internet en lugar de confiar en los cuerpos legales existentes que, quizá con algún cambio o modificación, responderían a esa innovación tecnológica, como habría ocurrido con anterioridad (Shapiro, 1998, pp. 9-10). A ello responde con la imposibilidad e incluso peligrosidad de crear ese cuerpo normativo ajeno a las leyes del espacio real (Shapiro, 1998, pp. 11).

Sin embargo, sí destaca la importancia normativa del *software*, el cómo ese código, relacionado con el mundo real, afecta y norma el ciberespacio. Propone que en lugar de preocuparnos por cómo regularemos el ciberespacio deberíamos preocuparnos sobre cómo el ciberespacio regulará nuestros principios legales, nuestros valores, mostrando gráficamente una relación entre: ley, normas, mercados y código, en el cual el código afecta a la ley (Shapiro, 1998, p. 16). Es así que concluye con la idea de la afectación de las interacciones al propio ámbito normativo tradicional: «las interacciones en línea, creo, también tienen el potencial de ser jurisprudencia, creando normas, reglas y arquitecturas que son tan poderosas como la ley formal. Es por esta razón que algunas normas y reglas de interacción en línea merecen la deferencia de los legisladores estatales» (Shapiro, 1998, p. 19) <sup>(20)</sup>.

---

(20) A tenor de estas palabras parece reactivarse la fuerza normativa de costumbres y convenciones. En este sentido cabría pensar en una revitalización del valor jurídico de la costumbre como fuente del derecho. Esa costumbre se genera y consolida en el ámbito del ciberespacio, con los parámetros propios, en tiempos muy reducidos y en ámbitos de aplicación masivos.

La afectación ciberespacio-mundo analógico, real, es planteada por Lessig, (1999)<sup>(21)</sup>, desde el cuestionamiento del ser o deber ser de esta relación, a través de la posibilidad de cambiar el ciberespacio mediante su código<sup>(22)</sup>, código que operaría junto a las leyes, las normas sociales y los mercados en competencia o coordinación con el «espacio real» e igualmente analizaría, *sensu contrario*, cómo las normas afectan a ese código (Lessig, 1999, pp. 510-511). El autor entiende que el código sería utilizado para cambiar las normas sociales, los comportamientos cuando estos no pueden ser directamente cambiados por las leyes, por lo que se usaría de forma indirecta, como herramienta, y siendo precisamente ese poder del código el que aprovecharán las instituciones para controlar a los ciudadanos (Lessig, 1999, pp. 512-513)<sup>(23)</sup>.

De este modo afirma que «hay diseños en los que el comportamiento dentro de la Red está fuera del alcance del Gobierno; y hay diseños donde el comportamiento dentro de la Red está completamente al alcance del Gobierno. Mi reclamo en esta sección es que el Gobierno puede tomar medidas para modificar el diseño de Internet. Puede tomar medidas, es decir, afectar la regulación de Internet» (Lessig, 1999, p. 514)<sup>(24)</sup>. Mientras que la opción opuesta, que el mismo autor confronta a la anterior, supondría que el código podría cambiar las restricciones de la ley, dejando así a la elección del legislador si apuesta por el mantenimiento de los valores preestablecidos, existentes u optan por su cambio, ello desde la perspectiva señalada (Lessig, 1999, p. 522).

---

(21) Al referirse a la comparación entre ciberespacio y mundo analógico ejemplifica la posibilidad de recolección de datos personales y la identificación personal y, tras ello, se pregunta: «¿debería cambiar la ley en respuesta a estas diferencias? O ¿se debería de tratar de cambiar las características del ciberespacio, para que se ajusten a la ley? Y optamos por esto último, ¿qué restricciones debería haber en el esfuerzo de la ley para cambiar la «naturaleza» del ciberespacio? ¿Qué principios deberían gobernar la ley se está volcando con este espacio? O, de nuevo, ¿cómo debería regularse?» (Lessig, 1999, p. 505) Traducción propia.

(22) Es así que, define el código de la siguiente forma: «cuando defino el término, el código se refiere al software y hardware que constituyen el ciberespacio tal como es, o, más exactamente, las reglas e instrucciones integradas en el software y el hardware que en conjunto constituyen el ciberespacio tal como es. Obviamente, hay mucho «código» que cumple con esta descripción, y obviamente la naturaleza de este «código» varía dramáticamente dependiendo del contexto. Parte de este código se encuentra dentro de la capa de Protocolo de Internet (IP), donde operan los protocolos para intercambiar datos en Internet (incluido TCP/IP). Parte de este código está por encima de esta capa IP» (Lessig, 1999, p. 506). Traducción propia.

(23) «La forma más efectiva de regular el comportamiento en el ciberespacio será a través de la regulación del código: regulación directa, ya sea del código del ciberespacio mismo o de las instituciones (escritores de códigos) que producen ese código. Sujeto a una calificación cada vez más importante, deberíamos esperar que los reguladores se concentren más en este código a medida que pasa el tiempo» (Lessig, 1999, p. 513). Traducción propia.

(24) Traducción propia.

A partir de esta última idea, interacción código-norma, podríamos establecer una triple categoría de referentes o indicadores a la hora de regular Internet: de un lado, la infraestructura; de otro, el comportamiento y, en tercer lugar, el código.

Es quizá a través de Hunter (2003) donde podamos ahondar en lo aquí planteado. La relación del concepto de ciberespacio como espacio físico condicionante de la confrontación dialéctica de los distintos teóricos desde los propios inicios, y del ciberespacio como configuración ideológica, metafísica, tal y como venimos describiendo, ha de relacionarse con la creación de cuerpos normativos, leyes, a fin de regular dicho espacio. El autor, desde los inicios, mantiene la importancia que supone el dar al ciberespacio una espacialidad física. Así, entiende que ello condiciona el modo no solo de entender el propio ciberespacio, sino también de regularlo, y advierte de su posible consecuencia, la pérdida de la innovación que le es propia a Internet.

El hecho de considerar espacialmente al ciberespacio y a las actividades o desarrollos que en este se producen se ha traducido en una realidad que tiene su reflejo, de igual modo que en el lenguaje que utilizamos, en las consecuencias jurídicas que se han producido, y en el desarrollo normativo (Hunter, 2003, pp. 444-497).

Hunter concluye que lo primero que deberíamos hacer es determinar qué tipo de entorno en línea queremos, distinto a la espacialidad, y tras haber determinado el mismo, y solo entonces, elegir un régimen legal para lograrlo. Si bien, afirma que «la acotación del movimiento del ciberespacio amenaza con revertir este proceso al forzar nuestras suposiciones de propiedad física en el entorno en línea donde son innecesarias, perjudiciales y erróneas» (Hunter, 2003, p. 518)<sup>(25)</sup>.

El ciberespacio, por consiguiente, no es algo físico sino virtual, y su espacialidad condiciona la normativa a la par que choca con las categorías tradicionales que se proyectan en los espacios físicos. En el ciberespacio, en Internet, se producen movimientos políticos, sociales, económicos, así como otro tipo de actividades, que en ocasiones atrae en exceso el interés de los Estados o las grandes corporaciones tecnológicas y que va a tener la contestación de los hacktivistas, definiendo a éstos como una evolución actualizada de la corriente ciber libertaria, apoyando iniciativas como *software* libre, *open access*, las *creative commons*, el *copyleft*, la defensa de la neutralidad, de la lucha contra la desinformación o las *fake news*.

---

(25) Traducción propia.

En otras palabras, esa relación en principio ciber anárquica, de autonomía, tendría relación con las posturas de ciber hacktivismo, debiendo entenderlo como contestación o reacción al abuso de los Estados, de los Gobiernos en la regulación o presencia en el ciberespacio, en la normación y control de la infraestructura que lo posibilita y de los principios y valores que se desarrollan en este foro y que se acompañan también de la protesta o lucha contra el control de grandes *clusters* de las telecomunicaciones, tecnológicos en sentido amplio. El ciber hacktivismo a su vez se relacionaría con tendencias de ciber activismo político, activismo digital (Gerbaudo, 2017) en respuesta a las situaciones políticas, bien locales, bien globales, que utilizaría Internet como herramienta en un contexto de activismo digital de los Derechos humanos, que defendería en el entorno de Internet, la ocupación de aquellos espacios que no están previamente copados por instituciones o la promoción de la legitimación de los movimientos sociales en la Red (Lima Torrado, 2002)<sup>(26)</sup>.

Esta idea que acabamos de exponer es considerada por Holland (2007), quien, comenzando por la exposición de los dos escenarios principales, las normas y pautas sociales, de un lado, y la arquitectura de internet, de otro, plantea la gobernanza de internet desde el análisis ciber libertario, ahora denominado «*excepcionalismo*». La evolución del discurso la plantea en dos etapas que van: desde mediados de los años 90 hasta finales de los noventa principios de los dos mil, en su primera fase, centrada en la autorregulación, la ausencia del Estado; y, desde entonces, en una segunda fase centrada en derechos concretos, comportamientos y arquitectura, el código<sup>(27)</sup>. Es en esta segunda fase donde el autor advierte una contradicción entre algunos de los previamente denominados ciber libertarios, dado que partiendo de la idea de que las normas y valores de las comunidades online, para nosotros sociedades digitales, tiene su fundamentación en los sistemas legales soberanos, sin embargo, se confrontan a los Estados favoreciendo los intereses empresariales privados. De este modo, en la actualidad habrían de elegir entre una defensa de la intervención estatal o bien el mantenimiento de los poderes privados regulando el ciberespacio<sup>(28)</sup>.

---

(26) Así, Lima observa una cibercultura que se desarrolla en el ciberespacio en relación con los derechos humanos desde una perspectiva de negación y afirmación y en un plano global (Lima Torrado, 2002).

(27) En este caso centra su análisis en la obra de Lessig a quien marca como el punto de inflexión, el inicio de la segunda de las épocas. Obra que nosotros hemos tratado previamente.

(28) «Las normas y valores de la comunidad en línea, en lugar de emerger de lo común, son impuestos por sistemas legales soberanos externos y subordinados al control de entidades comerciales. En los extremos, parece presentar una elección entre el poder po-

Por lo tanto, advertimos ese nuevo carácter de las posturas que hemos venido analizando y que podemos resumir como la aceptación de la autoridad legal externa institucionalizada en el ciberespacio en un estado de mínimos, para asegurar la garantía de algunos de los Derechos y libertades innatos a la condición humana, y la presencia de las empresas, del mercado, que posibilita el desarrollo tecnológico y de Internet y la creación de unas normas *soft*<sup>(29)</sup>. Junto a ello, la complejidad de la arquitectura de Internet hace que hablemos de la posibilidad de influir en el comportamiento de los usuarios, ya no solo desde la dualidad Estado-ciudadanos/usuarios, sino desde la incorporación de un tercer referente, que son los prestadores de servicios. Ello ha dado lugar al origen de otro tipo de método de resolución de conflictos, al hablar del surgimiento de la web 2.0, en relación con la interactuación de los ciudadanos y el juego de la *inmunidad*, pero también a otras formas de enfrentamiento u oposición a esos controles que para nosotros supone la aparición del activismo digital (Holland, 2007. pp. 30-36).

## 1.4.

### LA REALIDAD DEL DERECHO DE ACCESO A INTERNET:

la pluralidad normativa y la cooperación público-privada

Con lo visto hasta el momento, estas nuevas posiciones en torno a qué Derecho afecta Internet podríamos resumirlas en la siguiente esquematización: de un lado, quienes entienden que el derecho vigente de los Estados, «*hard*», e incluso de los organismos u organizaciones intergubernamentales o supraestatales de corte tradicional, pueden responder a las necesidades y conflictos generados en el ámbito cibernético, con alguna pequeña mo-

---

lítico atrincherado y las fuerzas del mercado no reguladas, sin brindar una protección adecuada a las personas. Por lo tanto, muchos de los excepcionalistas de Internet que buscaban segregar Internet de las fronteras territoriales, que asumían gobiernos soberanos y regímenes legales existentes eran la mayor amenaza para la comunidad en línea, que creían que el científico de la informática mantendría el control de la red (y así en el control de la aplicación) se encontraron pidiendo al Congreso que proteja Internet de los actores privados y las fuerzas del mercado» (Holland, 2007, p. 117).

(29) Ello puede ser entendido como una de las respuestas a la ciberanarquía en tanto que ella iría en detrimento de los propios usuarios dado que los Estados y las grandes empresas del sector serían las beneficiadas de esa no intromisión formal de los Estados, de esa falta de regulación. En palabras de Pérez Luño «los grandes beneficiados de la anarquía de Internet no son los cibernautas particulares, sino las grandes multinacionales e, incluso los aparatos de control de los gobiernos» (Pérez Luño, 2014, p. 304).

dificación o corrección del mismo, en todo caso institucionalizado (Goldsmith, 1998; Lessig, 1996 y 1999; Perritt, 1998; Tribe, 1991); de otro lado, quienes defienden un derecho *ex novo* propio (Barlow, 1996; Johnson y Post, 1996), derecho de internet, consensuado, coordinado, fundamentalmente privado, «*soft*». Mientras la postura intermedia (Mefford, 1997), que sería la que entendemos que ha sido exitosa, nos muestra cómo el derecho de internet no hemos de entenderlo en el sentido de un derecho exclusivo del ciberespacio sino como una necesidad de coexistencia y colaboración público-privada, *hard* y *soft*, institucionalizada y flexible, en la que la pluralidad de sujetos intervinientes le den esa característica propia, a fin de responder a la ineficacia e ineficiencia de las posturas extremas previas. Un Derecho que no solo proviene de una diversidad de fuentes, sino que se desplegaría en una pluralidad de códigos.

Esta última postura intermedia tendría su fundamentación en la imposibilidad de reducir todos los comportamientos de Internet en un único código normativo pues, el ciberespacio es plural y su pluralidad<sup>(30)</sup> alcanza tanto al ámbito social como político e incluso jurídico-constitucional<sup>(31)</sup>, pues así lo refleja y demanda la sociedad digital.

A ello hemos de sumarle la también mencionada quiebra del principio de territorialidad y la separación de las fuentes del Derecho del Estado, como único sujeto soberano o legitimado para regular. En este sentido, la afectación del principio de territorialidad en el Derecho de Internet no sería absoluta. Empero, sí resulta necesario encontrar nuevos criterios, sub-principios, que sean aplicables al mismo, proponiendo aquí el uso de sub-principios temáticos o funcionales, desde los cuales tanto los Estados como el resto de sujetos globales presentes en el ciberespacio consensuen esas nuevas o modificadas normas, ese Derecho digital<sup>(32)</sup>. Así se presentará e irá adquiriendo

---

(30) En este sentido, hemos de advertir que la globalización implicaría ese pluralismo que lejos de desaparecer supone en ocasiones su defensa. Pensemos, por ejemplo, en los derechos de tercera generación relativos a la defensa de las minorías étnicas y culturales.

(31) Ese pluralismo jurídico sería necesario para entender el orden cibernético en tanto que no se puede conseguir la armonización total no solo de los ordenamientos, sino de las pautas y valores que guían los comportamientos sociales que, en este orden de ideas, generan el propio derecho.

(32) Derecho digital que puede ser entendido en su amplitud como un derecho que no solo se aplica a Internet sino también a la tecnología, cuya característica de espontaneidad o flexibilidad unida a la importancia del código software, a la presencia de los sujetos globales en sus ámbitos tanto analógicos como digitales en relación a este derecho hace que hablemos de la coexistencia y afectación de derechos nacionales, supraestatales, públicos y privados.

importancia el principio de neutralidad como uno de los pilares basilares del ámbito tecnológico y virtual desde el cual se equilibran los poderes, intereses, de los sujetos presentes en el ciberespacio.

Ese Derecho que nos ocuparía no habría de ser *ex novo* en su totalidad, sino que podría tener presencia de normas preexistentes que, bien revisadas, bien interpretadas a la luz de la casuística, serían parte del cuerpo normativo. Esta postura ecléctica supondría así la presencia estatal en un nuevo foro, un foro intermedio, en el que se discutan las normas a implementar en el ámbito cibernético, pero que también se podría ampliar al tecnológico general. Por su parte, dicha presencia estatal podría tener importancia no solo en la elaboración de las normas sino, más aún, en la ejecución y garantía de las mismas, siendo aquí donde se recuperaría ese principio de territorialidad, como ha quedado expuesto.

Llegados a este punto y a fin de visibilizar el contexto actual, podríamos hacer un símil entre la idea del «Juggernaut» de Giddens (2000) y el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, de Internet, del ciberespacio. El autor define el Juggernaut como la imagen de una desbocada máquina de enorme poder que, colectivamente, como seres humanos, podemos manejar hasta cierto punto, pero que también amenaza con escapar de control, pues hay momentos en los que vira erráticamente en direcciones imprevisibles. El mismo puede resultar emocionante y cargado de esperanzadoras expectativas, pero mientras las instituciones de la modernidad permanezcan, no podremos controlar por completo ni el camino que toma, ni el ritmo que lleva ese viaje; y a su vez nunca podremos sentirnos totalmente seguros, porque el terreno a través del que corre está repleto de riesgos que entrañan graves consecuencias (Giddens, 2000, p. 132).

El Juggernaut es el ciberespacio, es internet, son las tecnologías de la información y la comunicación que crecen imparables y que potencian las relaciones e interdependencias de los actores en la globalización, alteran el espacio y el tiempo como nunca antes y destruyen las fronteras territoriales, desdibujan los conceptos de ciudadanía y nacionalidad, disuelven el poder a la vez que lo reparten entre los internautas. Esta idea del ciberespacio y de Internet, como señala el autor con el Juggernaut, no puede controlarse desde las viejas posiciones de los Estados nacionales, sino que requieren nuevas pautas de comportamiento, de actuación, nuevos principios, en definitiva, nuevas instituciones posmodernas que mitiguen esas consecuencias y que palién, en la medida de lo posible, los riesgos que suponen. Es por ello que se acepta la presencia estatal en el ámbito digital para garantizar una serie

de Derechos que ya se tenían y para posibilitar los nuevos y/o renovados, mayoritariamente relacionados con la libertad de expresión, con la participación ciudadana, la información, la comunicación, desde la vertiente positiva, y para proporcionar la seguridad necesaria, la ciber seguridad, desde el halo negativo. Esa puerta de entrada a la regulación el ciberespacio, de Internet por los Estados, fundamentalmente desde el sector de las telecomunicaciones precisará de un componente supra e internacional importante, como ha sido apuntado.

En otras palabras, podría entenderse el interés de los Gobiernos por regular el ciberespacio en tanto que, «en las últimas décadas, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet, se están empleando para establecer, mejorar o ampliar los canales de participación política, de comunicación y de información a los ciudadanos» (Borge Bravo, R., 2005). En suma «la construcción de identidades múltiples a través de los nuevos dispositivos de información y comunicación faculta la integración de nuevos fenómenos de una ciudadanía participativa que, a través de la circulación simbólica se traduce en un modo de extensión del ejercicio ciudadano que se articula como un recurso alterno de gobernanza» (Casas Pérez, 2015)<sup>(33)</sup>.

Cada vez es más común que los fenómenos que se suscitan en un lugar determinado de la geografía tengan una respuesta global a consecuencia de la incidencia de la Red. El ciberespacio se convierte así en un altavoz de lo que ocurre en distintas partes, visibilizando violaciones de Derechos y obligando a dar respuesta, en ciertas ocasiones, por parte de organismos, instituciones y autoridades tanto nacionales como supra e internacionales. En este sentido, y podríamos decir que, en cierto grado, frente a las posiciones ciber libertarias, se defendería la intervención del Estado, de las instituciones que conforma, para garantizar derechos como la participación, la información, pero también aquellos más físicos como puede suceder al visibilizar un abuso policial.

---

(33) Los fenómenos para el autor son nuevos, sin embargo, estima que los actores son los mismos, que tan sólo han sabido adaptarse al entorno al considerar que «parecería ser que los actores son diferentes, pero en realidad son los mismos: las empresas de medios se ajustan a los nuevos requerimientos de sus usuarios y de los nuevos soportes tecnológicos que además son sumamente deseables por su alcance e instantaneidad. Consecuentemente, la interacción entre actores sociales, actores políticos, y empresas de medios tanto en el ámbito de las tecnologías de información y comunicación tradicionales como de los nuevos medios se reconfiguran para articular un nuevo sistema mediático que en esencia recae en los mismos actores que dominaban el sistema anterior» (Casas Pérez, 2015, p. 10-11).

Con todo ello, una deducción que puede realizarse sobre la intervención del Estado, y de los organismos supraestatales o intergubernamentales, en la normación del ciberespacio y en su visión más amplia, vendría de la salvaguardia de la seguridad de sus ciudadanos, que no sean vulnerados sus Derechos fundamentales, y en este supuesto hemos de remitirnos a la visión negativa de afección de Derechos como: el honor, la intimidad, la propia imagen, la información (veraz y de calidad) o la comunicación.

Junto a esa visión de Derechos tradicionales, de primera y segunda generación, asegurados o defendidos por el Estado, se podría justificar la presencia del mismo en el ciberespacio como adalid del desarrollo de nuevos y/o mejorados Derechos, consecuentes de la participación política, de Derechos socioeconómicos, Derechos de tercera y última generación, entre los que se encuentra el Derecho de acceso a Internet<sup>(34)</sup>.

Se concluye con la idea del pensamiento ciber libertario evolucionado desde sus inicios a consecuencia de la intensificación y globalización del ciberespacio y de las tecnologías que lo posibilitan. Trasladando el debate no tanto a la presencia o no del Estado sino a la intensidad de su presencia en el ciberespacio, a la garantía de nuevos derechos tecnológico-digiales, y centrando gran parte del interés en el principio basilar y transversal cual es la neutralidad<sup>(35)</sup>.

Nos encontramos subsumidos en una tercera ola, que crece imparable, igual que el Juggernaut, en una etapa en la cual los debates ciber libertarios que se han planteado a lo largo del presente trabajo no quedan arrinconados, antes bien, adquieren un mayor protagonismo, pues el desarrollo del mundo cibernético, de las tecnologías de la información y la comunicación, y en la actualidad la Covid-19, obligan a la presencia de los Estados, de sus Gobiernos, en la clara garantía no sólo de Derechos analógicos y digitales sino también de la ciber seguridad de sus ciudadanos.

---

(34) Derechos que se amplían a medida que se descubren nuevas tecnologías, pensemos por ejemplo en las nuevas reivindicaciones de neuroderechos que tienen como finalidad la protección de los estados mentales, de la conciencia, frente a las injerencias, intromisiones y/o manipulaciones.

(35) En este sentido tres serán los vértices del triángulo que sostiene el principio de neutralidad en la regulación: los Estados e instituciones gubernamentales, las empresas tecnológicas y los usuarios. De forma que se autolimitarán para que ninguno adquiera el control de la Red: los Estados con el apoyo de los usuarios normarán para que las tecnológicas no tengan comportamientos monopolísticos y abusivos; los Estados junto con las tecnológicas controlarán los comportamientos ilícitos de los usuarios; los usuarios con las tecnológicas se encargarán de controlar que el control de los Estados no sea excesivo a los intereses que tratan de proteger... En definitiva, se tratará de la búsqueda y consecución del equilibrio entre control/seguridad y neutralidad/libertad.

## 1.5.

### EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD DE LA RED:

principio basilar del Derecho de acceso a Internet

Las teorías ciber libertarias, como ya mencionamos a lo largo del presente trabajo en varias ocasiones, han evolucionado (Gerbaudo, 2017), al igual que las sociedades, hacia posturas de ciber activismo y ciber hacktivismo, posturas moderadas que abogan por el control gubernamental en aquello que sería función propia del Estado, como la garantía de derechos humanos y fundamentales, en un estado de mínimos y siempre y cuando se garanticen los principios básicos de la Red, a saber: neutralidad de la red<sup>(36)</sup>, privacidad de las comunicaciones y actividades, libertad del flujo de datos, organización de las comunidades digitales, como los más reseñables pero no los únicos.

La regulación de Internet es un hecho que a nadie se le oculta y que, sin embargo, seguimos entendiendo complejo y cuasi intuitivo en tanto que las problemáticas que se han esbozado hasta el momento, aún carecen de solución definitiva y no sólo eso, sino que surgen nuevos problemas a la velocidad que evolucionan las tecnologías y para las cuales el Derecho tradicional *hard* no siempre tiene solución. De este modo, ese Derecho de la Red, si tan solo nos centramos en internet, mantiene su dificultad en las jurisdicciones, en las legitimaciones, en el principio de territorialidad. En suma, se complica en tanto que ha evolucionado a derecho digital, que abarcaría junto a Internet a aquellas otras tecnologías aledañas como pueda ser la inteligencia artificial. Todo ello hace que advirtamos no únicamente su carácter global, transfronterizo, sino también pluridisciplinar, intersubjetivo a la par que especializado. Ante esta situación la neutralidad parece presentarse como una de las respuestas a las demandas planteadas no sólo en el ámbito de Internet sino también de la tecnología y de los servicios que la hacen posible (Álvarez Robles, 2020).

---

(36) La neutralidad de la Red, de Internet, también es denominada apertura de Internet, sirva a modo de ejemplo el Reglamento 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) no 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32015R2120>.

Como apuntamos, al Estado, junto al resto de sujetos intervinientes en el foro digital, se le pide, cuando no se le exige, que vele por el principio de neutralidad. El mismo aparece como indispensable, como base o sustento del conjunto del ámbito tecnológico-digital, pues la ausencia de neutralidad permite el control del mismo (Jarvis, 2010), el abuso de poder.

Así, de forma genérica podemos decir que el principio de neutralidad se sustenta en una igualdad de trato, en un trato equitativo y no discriminatorio, salvo causa motivada, objetivamente justificada, y cuya limitación será, como veremos, el interés general, habiéndose de guiar por los principios de necesidad, proporcionalidad y transparencia.

El principio de neutralidad de Internet trae causa del principio de neutralidad de las tecnologías<sup>(37)</sup>, y que en la actualidad se ha de estudiar desde el entendimiento de la neutralidad de los servicios<sup>(38)</sup>, de esta forma se produce una evolución en el principio de neutralidad desde la tecnología a la suma de ésta con el servicio y con la Red (Álvarez Robles, 2020).

Se mencionaba en líneas más arriba que este tiene una naturaleza vertebradora en la implementación y desarrollo de Internet, de forma tal que «constituye una condición previa necesaria para permitir el desarrollo de un ecosistema innovador para Internet y para asegurar las condiciones equitativas al servicio de los ciudadanos y los empresarios»<sup>(39)</sup>. Siendo las características principales que diseñan el mismo: la no discriminación por razón de origen, destino, contenido, protocolo; igualdad; transparencia, en sentido de proveer información clara y comprensible; la flexibilidad; la seguridad; la calidad, apertura; la inclusividad; la competitividad o competencia.

---

(37) La neutralidad tecnológica habría sido entendida como «el derecho a la libre elección de tecnología, para cada caso o compra concreta por parte de Administraciones Públicas o ciudadanos» que trataría de «no impedir la introducción y desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito del libre mercado y para ello las normas estatales no dispensen un trato discriminatorio por razón de soporte» esta neutralidad tecnológica se consolidaría como un principio jurídico en el ámbito de la competencia y del libre mercado de las comunicaciones de la sociedad de la información, extendiéndose a la actuación administrativa tanto en la autoorganización y contratación administrativa cuanto en la regulación del sector de las comunicaciones» (Cotino Hueso, 2008, p. 36-37).

(38) Principio que establece la no predeterminación normativa del servicio concreto que puede prestarse en una determinada banda de frecuencia, sino que por ella puedan prestarse todos los servicios de comunicaciones electrónicas. Cómo sería señalado en Sentencia del Tribunal Constitucional de España número 8/2016.

(39) Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de noviembre de 2011, sobre la internet abierta y la neutralidad de la red en Europa. Internet abierta y neutralidad de la red en Europa. P7\_TA(2011)0511. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0511+0+DOC+PDF+V0//ES>

La neutralidad de la Red se concreta en (Fuertes López, 2014, pp. 145-146) el aseguramiento de la conexión de dispositivos, en la ejecución y no discriminación de aplicaciones, en la recepción de paquetes de datos (con independencia de su origen, destino y contenido), en la obtención de información relevante que sea clara y comprensible (sobre medidas de gestión del tráfico, limitaciones de la calidad del servicio, sobre condiciones de tarifas, volúmenes, sobre los recursos disponibles etc.), en la libertad de acceso a contenidos, en la seguridad y en la libertad de conocer las condiciones contratadas, condiciones que en ningún caso podrán suponer una discriminación respecto de los usuarios finales tomados tanto individualmente como en conjunto<sup>(40)</sup>. Y lo hace desde la base de los principios de no discriminación y transparencia que se erigen sobre el principio de igualdad frente a las tensiones económicas y/o a los intereses del mercado<sup>(41)</sup>.

Es así que, el principio de neutralidad de internet tiene varias implicaciones; la prohibición de la ralentización, degradación, alteración, interferencia, discriminación o bloqueo de la comunicación; el establecimiento de una calidad mínima del servicio, la gestión responsable transparente y sin discriminación (sólo motivado por cuestiones técnicas y no comerciales y atendiendo a la necesidad y proporcionalidad); el deber de información (íntimamente ligado a la transparencia tanto sobre las cuestiones relativas a las condiciones de contratación del servicio, como a las medidas de gestión de la red, y siempre proporcionando la misma de forma clara y comprensible); la

---

(40) En este sentido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en STJUE asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19 (Telenor Magyarország Zrt./Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke), de 15 de septiembre de 2020, al interpretar el artículo 3 del Reglamento 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los Derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n o 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión. L 310/1. Establece en los párrafos 36 a 39, que esos usuarios finales, conforme a la Directiva 2002/21 no son solo los abonados/consumidores finales del servicio, quienes utilizan el servicio de Internet sean persona física o jurídica, sino que se hace extensivo a quienes «se basan en el acceso a Internet para ofrecer contenidos, aplicaciones y servicios, esto es a quienes los distribuyen. Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=231042&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=6340677>.

(41) En STJUE de fecha 15 de septiembre de 2020, concretamente en los párrafos 41 a 45 en los cuales alude a que cualquier acuerdo o práctica comercial, en su relación con el considerando 7 del mismo Reglamento, habrá de considerarse no sólo individualmente sino también en conjunto, a escala, a fin de determinar la incidencia acumulada en el conjunto del mercado y respecto a los consumidores finales.

responsabilidad frente a su quiebra de las anteriores, por las autoridades de control competentes y bajo la atenta mirada de los órganos jurisdiccionales.

Si bien, también presenta una serie de límites o excepciones al mismo, de forma que se autorizaría una gestión razonable de la Red, del tráfico de la misma, en atención a: la seguridad nacional; el cumplimiento de la normativa supranacional y nacional con la especialidad de los delitos graves, siendo necesaria la orden judicial pertinente; la eficacia y eficiencia de la Red, para asegurar la integridad y seguridad de la propia Red, del servicio y de los terminales, evitar la congestión de la Red o mitigar los efectos ante un aumento del tráfico puntal; la limitación contractual<sup>(42)</sup>, en los términos previamente apuntados y que en ningún caso pueden suponer discriminación dada la obligación general del trato equitativo y sin discriminación, que se basa en requisitos objetivos y técnicos de la calidad del servicio y no en prácticas comerciales.

Además, hemos de apuntar que los dos primeros supuestos, relativos a la seguridad nacional y al cumplimiento normativo con la especialidad de velar por los delitos graves, responden a un límite constitucional en el que puede ser más o menos sencillo observar el interés público general (Álvarez Robles, 2020). Empero, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Informe emitido el 30 de junio de 2014 advertiría de la posible quiebra del principio de neutralidad por los Estados al afirmar que «el Estado no había tenido nunca la capacidad de que dispone actualmente para realizar actividades de vigilancia simultáneas, invasivas, con objetivos precisos y a gran escala»<sup>(43)</sup>.

En este sentido el Relator Especial de la ONU sobre la promoción y protección del Derecho a la libertad de opinión y de expresión, Kaye<sup>(44)</sup>, propone que

---

(42) A estos efectos se trata de complementar ese servicio con otros que lo mejoran y siempre que se garantice el servicio principal de acceso a internet, pensemos en un producto de música o repositorio de contenido audiovisual, que en todo caso decimos ir en línea con lo explicitado en STJUE asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19 (Telenor Magyarországi Zrt./Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke), de 15 de septiembre de 2020.

(43) También señala algunas de las prácticas más habituales que se vienen produciendo en este ámbito, advirtiendo que «los ejemplos de actividades de vigilancia declarados y encubiertos en jurisdicciones de todo el mundo se han multiplicado, y la vigilancia en masa por parte de los gobiernos se ha revelado como un hábito peligroso, y no una medida excepcional», llamando la atención sobre Estados Unidos, Irlanda del Norte y Gran Bretaña en 2013/2014. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Informe emitido el 30 de junio de 2014.

(44) David Kaye. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del Derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/38/35. Asamblea General, Naciones Unidas.

ante una petición del Estado de gestionar tráfico o contenidos las empresas exijan solicitudes escritas con fundamentos jurídicos concretos y expedidas por una autoridad gubernamental facultada al efecto y en un formato apropiado; asegurando la conservación de los registros de solicitudes formuladas en el marco de esas iniciativas y las respuestas de la empresa. Así las exigencias de los Gobiernos se interpretarían y aplicarían conforme al Derecho internacional incipiente, y se garantizaría que la restricción de contenidos se reduzca al mínimo de forma que se produzca un autocontrol.

Mientras que la eficacia y eficiencia de la red entendida como gestión preventiva frente a la saturación de la red (*malware, spam*) y/o debida a la escasez de infraestructura, no ha de confundirse con el tráfico preferente, sino que responde a una gestión de tráfico permitida en tanto que cumple una serie de requisitos jurídicos mínimos como son: la justificación objetiva y razonable, la no arbitrariedad de las medidas a implementar, la proporcionalidad y adecuación de las mismas al fin perseguido, la información y transparencia sobre el conjunto de la gestión; esto es, la necesidad, la proporcionalidad y la no discriminación pueden justificar que, ante situaciones de congestión o saturación del tráfico o debido a la escasez de la infraestructura, se permita la quiebra de la neutralidad. Sin embargo, esa justificación a la gestión del tráfico que supone la limitación al principio de neutralidad solo puede darse cuando se produzcan esos escenarios de forma puntual y temporal, que se deba a una circunstancia excepcional, y siempre con el límite de los Derechos y libertades fundamentales<sup>(45)</sup>.

Esas medidas razonables que han de ser transparentes, no discriminatorias y proporcionales, no podrán basarse en consideraciones comerciales sino en requisitos técnicos objetivamente diferentes para categorías específicas de tráfico y además no supervisarán el contenido ni se mantendrán más tiempo del necesario, siendo que los proveedores del servicio de acceso a Internet no deberán tomar medidas de gestión del tráfico que vayan más allá de lo previamente apuntado absteniéndose particularmente de bloquear, ralenti-

---

6 de abril de 2018. Disponible en: <https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/096/75/PDF/G1809675.pdf?OpenElement>

(45) Reglamento (UE) 2015/2120 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2015 por el que se establecen medidas en relación con el acceso a una internet abierta y se modifica la Directiva 2002/22/CE relativa al servicio universal y los Derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas y el Reglamento (UE) n o 531/2012 relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión. L 310/1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2120&from=ES>.

zar, alterar, restringir, interferir, degradar o discriminar entre aplicaciones, categorías de aplicaciones, servicios o categorías de servicios específicos, excepto en caso necesario, durante un tiempo determinado, para cumplir con el Derecho con el aseguramiento de la integridad y/o seguridad de la Red, los servicios, evitar la congestión o paliar sus efectos, como ocurriría en algunos casos durante la Covid-19 en los que hubo de gestionarse la red a efectos de evitar que se saturase<sup>(46)</sup>.

Fuertes López señala a su vez una triple consideración respecto a la gestión del tráfico: la eficacia de la medida al fin pretendido; la opción menos gravosa o que menos incida en los Derechos<sup>(47)</sup>; y la compensación entre el perjuicio causado y el beneficio obtenido. La última de las excepciones apuntadas, la limitación contractual, supondría atender a una voluntad del usuario de limitar ciertos contenidos. Si bien, se exigen una serie de premisas: el consentimiento expreso del contratante; la información necesaria, clara, pertinente, accesible; y que no suponga un perjuicio para otras empresas, un abuso de posición, pactos colusorios, ni desventajas de mercado (Fuertes López, 2014, pp. 105-107). Además, debe tenerse en consideración, como hemos señalado al referirnos a la STJUE de 15 septiembre del 2020<sup>(48)</sup>, no únicamente al acuerdo y/o práctica comercial de forma individualizada sino en su conjunto. En suma, debe atenderse al usuario final desde una perspectiva que va más allá del propio consumidor último del servicio y alcanza a quien distribuye información, contenidos y servicios en la Red, a quienes esos acuerdos o prácticas del proveedor del servicio pueden perjudicar. Pues estas prácticas y acuerdos que pueden derivar en último término no sólo en la reducción de servicios y contenidos sino en la limitación de los derechos y en la afectación de ese sistema innovador de internet, de su pluralidad.

Con todo ello, hemos de referirnos a la importancia del principio desde el Derecho Constitucional, en tanto que, se advierte un principio fundamental en la implementación y desarrollo de Internet, y ello desde la conexión «con la garantía efectiva de derechos fundamentales y libertades públicas ante el ejercicio de poderes tanto públicos, como privados, al respecto de Internet

---

(46) En línea con lo explicitado en los párrafos 24 a 27 de la STJUE asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19 (Telenor Magyarország Zrt./Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke), de 15 de septiembre de 2020.

(47) Debiendo resaltar en este supuesto la intimidad y el secreto de las comunicaciones. Y junto a ellos la libertad de expresión e información, la privacidad y protección de datos.

(48) Ver a los efectos los párrafos 33 a 38 STJUE asuntos acumulados C-807/18 y C-39/19 (Telenor Magyarország Zrt./Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke), de 15 de septiembre de 2020.

y de las redes. Pero también con esto, a la asunción del influjo abstracto y sintético que, de manera connatural, emana de la neutralidad de Internet en cuanto que principio en contacto con el eterno sistema social, económico, político y jurídico» (Sánchez Barrilao, 2018, p. 157).

Solo a través del aseguramiento de la neutralidad o apertura de la Red, en su relación con la neutralidad de las tecnologías y del servicio, se despliega un sistema plural, democrático, que permite el acceso y garantiza la igualdad de las partes, que defiende los Derechos y libertades en y del entorno virtual.

## 1.6.

### EL DERECHO DE ACCESO A INTERNET: el impulso internacional y supranacional que llega a los ámbitos nacionales constitucionales

La especial trascendencia del ciberespacio, de Internet, y de los Derechos, desarrollados bajo la influencia de la globalización y de la tecnología de la información y de la comunicación, sería considerada por las instituciones internacionales, regionales y estatales en tanto que son conocedores de la incidencia en los derechos de la personalidad y de la afectación a la configuración de la dignidad de la persona, (identidad digital, desconexión, olvido); así como al estatus mismo de ciudadano, al ser posibilitadores de derechos y libertades, (teletrabajo, sanidad, educación digital); e igualmente se proyectan en el propio sistema democrático (neutralidad de la Red, ciber seguridad), (Álvarez Robles, 2018, p. 140).

Es por ello que, el conjunto de Derechos digitales, entre los que se encuentra el Derecho de acceso a Internet que nos ocupa, comienza a llamar a la puerta de los Estados, de las organizaciones supraestatales, intergubernamentales, surgiendo la respuesta constitucional como recuperación de cierto grado de sistematización y garantía de los derechos fundamentales, como la vuelta a la garantía y defensa de los mismos, del correcto desarrollo y amparo a través de las instituciones constitucionales en aquello que les es propio y en colaboración con las nuevas instituciones flexibles, pero siempre bajo su tutela y supervisión a fin de conseguir esa seguridad jurídica que se reclama en esta materia de Internet por los ciudadanos a los que afectan en el disfrute de Derechos y libertades (Álvarez Robles, 2018, p. 140).

De este modo, si bien es cierto que en la actualidad podemos afirmar la presencia de un derecho de acceso a internet cuyo origen es, en gran medida, internacional, y cuyo impulso en el ámbito europeo, es supranacional, no

menos cierto es que nos encontramos ante un Derecho que se está constituyendo como humano y fundamental, y en este sentido se ha visto reforzado a raíz de la crisis producida por la pandemia de la Covid-19.

Así mismo, ante esa presencia del Derecho de acceso a Internet, afirmada como a continuación se expondrá, por tribunales supranacionales, existían dudas en cuanto a su alcance, ejercicio y garantías por los distintos órdenes implicados, así como reticencias a la expresa incorporación de éste en normas vinculantes para los Estados, principalmente en su incorporación como un Derecho fundamental. Empero, no hemos de olvidar que la garantía de los derechos digitales es, quizá, una de las mayores aportaciones al neoconstitucionalismo, pues trata de adaptar la normativa a la realidad social a fin de que nuestro ámbito constitucional no reitere la práctica común de aplicar analogía en el ámbito del ciberespacio, en el entorno digital (Álvarez Robles, 2020, p. 330).

Ante esta situación, la pandemia nos ha venido a demostrar cuál es el marco de desarrollo económico, político y social en los niveles internacional, regional, nacional, cual es la verdadera implicación del «Derecho a ser y estar». Se trata de un derecho a comunicarnos, a recibir atención sanitaria, educación, a trabajar, a dejar de estar si así lo decidimos... un derecho que afecta a nuestra personalidad y que trasciende al ámbito prestacional considerado como un mero servicio universal. Si bien no ha sido incorporado expresamente en los marcos constitucionales de todos los Estados y habiéndolo incorporado se ha hecho de forma desigual (Cotino Hueso, 2020) pero sí encuentra un reconocimiento internacional que ayuda en su reivindicación.

Tomando, específicamente, el ámbito internacional de Naciones Unidas se han de considerar a la Declaración Milenio y a los Informes del Relator Especial sobre la promoción y la protección del Derecho a la libertad de opinión y de expresión, pues podemos determinar la implicación de los mismos en el desarrollo de la Internet neutral, plural, en la lucha por la ruptura de las brechas digitales, influenciadas, quizá, por los primeros debates sobre la normación de la Red.

La Declaración Milenio<sup>(49)</sup>, de 13 de septiembre de 2000, en la cual los jefes de Estado y de Gobierno mostrarían su compromiso con la Carta de la ONU y reconocen la responsabilidad que tienen global, regional e internacio-

---

(49) Resolución, Declaración del Milenio. A/RES/55/2. Asamblea General, Naciones Unidas. 13 de septiembre de 2000. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/55/2>, p. 1.

nalmente en relación con las tecnologías de la información y de la comunicación en el cumplimiento y protección de los Derechos civiles, políticos, sociales y culturales que derivaría en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y de la Comunicación en cuya Resolución<sup>(50)</sup> se explicita el «papel fundamental del sistema de las Naciones Unidas en la promoción del desarrollo, en particular con respecto al acceso a la tecnología y su transferencia».

La Organización de Naciones Unidas plantea acuerdos para el uso de la tecnología de las comunicaciones en favor del desarrollo<sup>(51)</sup>, para lo cual propone la aprobación de una declaración y un plan de acción que habrán de aplicar los Gobiernos, las instituciones internacionales y todos los sectores de la sociedad civil. La Cumbre<sup>(52)</sup> que se desarrollaría en dos momentos, Ginebra 2003 y Túnez 2005, daría como resultado cuatro documentos: «la Declaración de Principios»<sup>(53)</sup> y «el Plan de Acción»<sup>(54)</sup>, como consecuencia de la primera sesión, Ginebra 2003, y «el Compromiso de Túnez»<sup>(55)</sup> y «la Agenda de Túnez para la sociedad de la información»<sup>(56)</sup>, derivados de la segunda sesión. Esos documentos tendrían una idea común, la implicación de todos los sujetos presentes en Internet a fin de que ningún Estado tuviera el monopolio del control de la Red<sup>(57)</sup>.

Consecuencia de ese interés de las Naciones Unidas por el Derecho de acceso a Internet y a las tecnologías, desde una perspectiva de trabajo coordinado, conjunto, se plantearía el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la infraestructura y a los servicios de las tecnologías de la información y de

---

(50) Resolución, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. A/RES/56/183. Asamblea General, Naciones Unidas. 31 de enero de 2002. Disponible en: <https://undocs.org/A/RES/56/183>

(51) Resolución, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. A/RES/56/183. Cit., p. 1.

(52) Primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Ginebra del 10 al 12 de diciembre de 2003, mientras que la segunda fase sería celebrada en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005

(53) Declaración de Principios. Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio. Documento WSIS-03/GENEVA/4-S. 12 de mayo de 2004. Disponible en: <http://www.itu.int/net/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>

(54) Plan de Acción. Documento WSIS-03/GENEVA/DOC/5-S. 12 de mayo de 2004 Disponible en: [https://www.itu.int/dms\\_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!PDF-S.pdf](https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/S03-WSIS-DOC-0005!!PDF-S.pdf)

(55) Compromiso de Túnez. Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/7-S. 8 de junio de 2006. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/7-es.html>

(56) Agenda de Túnez para la sociedad de la información. Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-S. 28 de junio de 2006. Disponible en: <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1-es.html>

(57) Como mantenían las corrientes ciberlibertarias previamente expuestas.

la comunicación como uno de los retos de la sociedad de la información. Con ello, podemos concluir que la ONU desde el entendimiento de la Red como un bien público global desempeña un papel de mediador, árbitro, internacional a fin de garantizar los derechos y libertades humanos frente a las injerencias de los Estados en el ámbito de internet cumpliendo una doble función: la garantía de estos derechos y libertades y la limitación de Internet. Para lo cual ejerce de impulsor de normas en un doble nivel: por un lado, contenido, fundamentalmente a través de la libertad de expresión y del Derecho de la información; por otro, la infraestructura y tecnologías necesarias para desarrollar Internet, trascendiendo de la visión técnica a una visión cultural, social, política alcanzando a las distintas regiones en función de sus necesidades: el propio acceso a Internet como infraestructura en África y América Latina, los discursos de la velocidad y calidad de la Red en Estados Unidos, la neutralidad de Internet entendida como no discriminación del tráfico de datos, o privacidad, educación, gratuidad del servicio en Europa.

En este orden de ideas, es importante considerar el Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del Derecho a la libertad de opinión y de expresión, de mayo de 2011<sup>(58)</sup> quien afirma que, pese a que el derecho de acceso a Internet no, es un Derecho humano como tal. Su reiteración en el acceso a Internet esencial para gozar de las libertades de expresión, de asociación y de reunión, los Derechos a la educación, a la plena participación, en la vida social, cultural y política y al desarrollo social y económico entre otros; requieren del papel dinámico de los Estados, junto a la colaboración público-privada frente a la brecha digital.

En igual sentido, se pronuncia a la Declaración Conjunta ONU OSCE, OEA y Comisión Africana de Derechos humanos y de los Pueblos, fechada en junio de 2011<sup>(59)</sup>, pues en la misma se sostendría que «los Estados tienen la obligación de promover el acceso universal a Internet para garantizar el disfrute efectivo del Derecho a la libertad de expresión. El acceso a Internet también es necesario para asegurar el respeto de otros Derechos, como el Derecho a la educación, la atención de la salud y el trabajo, el Derecho de reunión y asociación, y el Derecho a elecciones libres», se prohíbe así la interrupción o ne-

---

(58) La Rue (2011). Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. A/HRC/17/27. Asamblea General, Naciones Unidas. 16 de mayo de 2011. Disponible en: <https://undocs.org/en/A/HRC/17/27>

(59) Declaración conjunta sobre libertad de expresión e Internet». Organización de Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización de Estados Americanos y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. 2011. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=848>

gación de este Derecho, y se alienta a los Estados a «establecer mecanismos regulatorios», a «brindar apoyo directo para facilitar el acceso», a «generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que puede reportar» y a «adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a Internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos».

Otro de los hitos internacionales importantes que marcarían el debate en torno al Derecho de acceso a la Red como Derecho humano es la Resolución del Consejo de Derechos Humanos: Promoción, protección y disfrute de los Derechos humanos en Internet, 2012, la cual exhortaría «a todos los Estados a que promuevan y faciliten el acceso a Internet y la cooperación internacional para el desarrollo de los medios de información y las instalaciones de comunicaciones en todos los países»<sup>(60)</sup>.

Hemos reflejado, por tanto, en este primer acercamiento, internacional, las consideraciones que las Naciones Unidas mantienen, desde hace unas décadas, sobre Internet en lo referente al acceso, siendo advertidos de su prioridad y su especial vinculación con el derecho a la información y la libertad de expresión, pero sin dejar de lado al resto de Derechos. Mientras, las Naciones Unidas, desde los distintos foros en los que tiene poder y presencia, plantea el acceso a Internet en la lucha contra la brecha digital y en relación con su apertura y neutralidad, siendo necesario un desarrollo normativo coordinado, intersubjetivo y multinivel (global, regional, nacional) que dé como resultado la ejecución y garantía y protección de los Derechos humanos<sup>(61)</sup>.

La importancia de este Derecho de acceso a Internet ha llegado igualmente hasta el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo quizá una de las sentencias a destacar la STEDH Ahmet Yildirim contra Turquía, pues en la misma se confirma esa «teórica protección» del Derecho de acceso a Internet en cuanto a su relación con la libre expresión e información, con la participación ciudadana y se ejemplifica con Estados concretos que tendrían en cierto modo constitucionalizado el mismo<sup>(62)</sup>. Así, en palabras del propio Tribunal «las indagaciones realizadas por el Tribunal sobre la legislación de veinte Estados miembros del Consejo de Europa (Alemania, Austria, Azerbaiyán,

---

(60) Resolución promoción, protección y disfrute de los Derechos humanos en Internet. A/HRC/20/L.13. Asamblea General, Naciones Unidas. 29 de junio de 2012. Disponible en: [http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d\\_res\\_dec/A\\_HRC\\_20\\_L13.pdf](http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/d_res_dec/A_HRC_20_L13.pdf)

(61) Recordemos aquí la aceptación de la presencia Estatal, institucionalizada, expuesta al inicio del trabajo.

(62) Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Asunto Ahmet Yildirim c. Turquía. (Demanda no 3111/10). Sentencia Estrasburgo. 18 diciembre 2012. Definitiva 18/03/2013. Disponible en: <file:///C:/Users/Tamara/Downloads/001-139068.pdf>

Bélgica, España, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Holanda, Polonia, Portugal, República Checa, Rumanía, Reino Unido, Rusia, Eslovenia y Suiza) muestran que el derecho de acceso a internet está teóricamente protegido por las garantías constitucionales existentes en materia de libertad de expresión y de libertad de recibir ideas e informaciones. Tal derecho se considera inherente al derecho de acceso a la información y a la comunicación, protegido en las Constituciones nacionales. Incluye el Derecho de cada persona a participar en la sociedad de la información, y la obligación para los Estados de garantizar el acceso de los ciudadanos a Internet». (...) «El conjunto de garantías generales consagradas a la libertad de expresión constituye una base adecuada para reconocer igualmente el derecho de acceso, sin trabas, a internet».

Se hace necesario, por tanto, destacar cómo el Tribunal sentencia que la garantía de este derecho de acceso a internet posibilita la participación en la sociedad, sociedad que actualmente es digital en su mayoría, esto es, el individuo se desarrolla social y personalmente en y desde la Red, y por ello obliga a los Estados a su garantía.

De los distintos pronunciamientos que el Tribunal de Estrasburgo<sup>(63)</sup> ha tenido se aprecia, cómo la conexión con los Derechos fundamentales a través principalmente del artículo 10 del Convenio, relativo a la libre expresión, incluidas la libertad de opinión y de recibir y comunicar información e ideas, y en su conexión o diálogo con otros derechos como la educación o la participación política, son el sustento o la base del reconocimiento del derecho al acceso a Internet. Internet es considerado como un medio y en relación a su categorización como servicio público, «valor de servicio público».

Dada la especial trascendencia y la relación de la Red con el desarrollo personal, los actores internacionales tratan de positivizar un marco de referencia que comienza en el ámbito internacional y se perfecciona a medida que alcanza el nivel nacional y/o local. Si bien, somos conocedores de las diferentes posiciones que se producen entre los distintos Estados, pensemos en la clásica distinción desarrollados y/o en vías de desarrollo, y que en otro orden de ideas ha llevado a la discusión entre que debemos plantear primero la infraestructura o el propio derecho humano de acceso a internet (con la obligación de los Estados de proporcionar el acceso a Internet a toda persona por el mero hecho de ser humana).

---

(63) Entre otras SSTEDH: Times Newspapers Ltd v. Reino Unido en 2009; Delfi v. Estonia de 2015; Ffaire Cengiz et Autres v. Turquía, 2015; Kalda v. Estonia, 2016; Jankovskis v. Lituania, 2017, etc.

De este modo, partiendo de la consideración de una nueva generación de derechos humanos relacionados con internet que surge a partir de su relación con las libertades de expresión y comunicación, el derecho a recibir información y que derivaría en el posible reconocimiento del acceso y uso de internet como un derecho humano propio, que, sin embargo, demandará la presencia de los diferentes sujetos en tanto a su regulación, debemos de considerar la naturaleza de internet. Ya hemos mencionado con anterioridad que, la Red presenta una naturaleza propia que hace que no podamos calificarla en exclusividad como pública ni como privada, es por ello que podremos definirla como social.

Esa naturaleza condiciona las normas que le afectan y, en ocasiones, supone una confusión entre los distintos ámbitos del Derecho (público-privado). Es por ello, que encontrar un marco jurídico adecuado a esa connotación social y público-privada se hace una tarea ardua a la par que necesaria, dada la influencia que internet, el ciberespacio, tiene, no solo entendida como herramienta de comunicación interpersonal, sino en la afectación de derechos tanto individuales como colectivos, en relación con la seguridad, con el orden público e interés general. Máxime si consideramos la circunstancia introducida por la pandemia de la Covid-19.

Así mismo, a partir de su carácter social, tal y como hemos venido señalando, es que el Estado se atribuye la capacidad de regular, fundamentalmente la infraestructura, pero también el contenido en tanto afectación de los Derechos humanos y fundamentales principalmente, surgiendo de ese modo derechos reales, personales o colectivos, públicos o privados. Allí radica, quizá, el interés, recordar la evolución de la posición intermedia de los ciberlibertarios, lo que implica que el Estado intervenga en la garantía y acceso de internet como un derecho constitucional, que posibilita el desarrollo de otros derechos, como los tecnológico-digitales, y que a su vez faculta al mismo para corregir los efectos perversos que en el ciberespacio se pueden observar. Lo anterior sería posible a través de la regulación estatal y supranacional para prevenir la violación de derechos lo que conllevaría a alcanzar la seguridad jurídica que se viene reclamando no solo frente a terceros sino también frente al propio Estado<sup>(64)</sup>.

---

(64) Ciertamente es, que no nos olvidamos del posible abuso que por los Estados se pueden dar refiriéndonos a la censura y/o pre-censura de Internet, que no deja de ser un arma potente de doble filo. Siendo el ejemplo de todos cuantos estudiamos esta cuestión China, pero pudiendo derivarlo a cualquier régimen totalitarista que controla a su población a través de estos mecanismos de censura y ampliando la posibilidad a aquellas democracias que sin embargo no alcanzan el justo equilibrio entre norma y seguridad.

Llegados a este punto es posible afirmar que,, en la actualidad Internet se constituye como un espacio y herramienta en el cual se desarrollan una pluralidad de libertades y Derechos que, en otro orden de ideas, venían positivados en las normas domésticas, así como en las normas de carácter tanto supra como internacional, y que también se ha traducido en la tenencia en consideración de posibles nuevos Derechos. En este sentido ha dado lugar a la creación de un nuevo diálogo en torno a la última generación de Derechos, teoría de las generaciones de Derechos, que hemos de relacionar con los viejos debates en torno a la normación.

Desde esta premisa, el derecho de internet no hemos de verlo, en esta fase inicial definitoria, como un Derecho exclusivo del o al ciberespacio, sino como una necesidad de coexistencia y colaboración: público-privada, *hard-soft*, institucionalizada y flexible, nacional, regional/supranacional e internacional. El mismo surge en respuesta de una sociedad cada vez más digitalizada en la cual la pluralidad de sujetos intervinientes le da a la Red esa característica propia e incluso paradójica: afecta a las sociedades analógicas y digitales a la par que son éstas las que lo definen desde posiciones normativo-tradicionales, pero poco a poco también novedosas.

Se trata de un Derecho, por tanto, que no solo proviene de una diversidad de fuentes (directas e indirectas) sino que se va a desplegar en una pluralidad de códigos, más aún si consideramos el pretendido pluralismo ciberespacial socio-político y jurídico-constitucional que devendría del principio de neutralidad: de las tecnologías, los servicios y la Red. De modo que, la incardinación de este incipiente Derecho en las normas internacionales, regionales y domésticas suponen la pretensión de territorialidad (soberanía) a un espacio en principio «a territorial» y también lleva consigo el condicionar el entendimiento de Internet a lo allí contenido.

En la regulación y/o definición de Internet intervienen una serie de indicadores que podríamos agruparlos, al menos, en torno a tres categorías que se afectan mutuamente: la infraestructura: redes, tecnologías disponibles, *hardware* y *software* necesario para la conexión, etc.; el comportamiento socio-político y económico y el código: entendido como ese régimen normativo, «legal».

La regulación de Internet actualmente es compleja, cuasi intuitiva, transversal, afectada por el principio de territorialidad y afecta a una pluralidad de ámbitos y áreas. Podemos decir que, el derecho de internet, de forma genérica, ha de consistir en un conjunto de mandatos configurados desde posiciones amplias o abiertas en forma de principios y valores mayoritaria-

mente compartidos y consensuados por la sociedad digital, cuya afectación, violación o contradicción comportaría una cierta responsabilidad.

Este derecho se ha de ir adaptando a las realidades tecnológico-sociales, siendo este el reto de la propia normación. A su vez ha de ir de la mano de la ciber seguridad, sin que sea esta una excusa para su absoluto control. El El derecho de acceso a internet, derecho de nueva generación, se plantea en relación al status mismo de ciudadano y actualmente en perspectiva de ciudadanía digital.

Así mismo, no sólo es transversal (si nos referimos a las distintas áreas, sectores, etc.) sino también vertical (global, internacional, supranacional, nacional e infra nacional). Siendo que la Red presenta una característica propia que hace que no podamos clasificarla en exclusividad como pública ni como privada, sino que la definamos como social, es su naturaleza la que complica el encuentro de un marco jurídico adecuado en tanto que afecta a los Derechos y libertades, al interés general, a la seguridad, al orden público... como acabamos de señalar unas líneas más arriba. En todo caso la neutralidad de la red ha de calar en el corazón de cuanta norma se establezca.

## 1.7.

### CONCLUSIONES

La acelerada digitalización a la cual se ven forzados los Estados, máxime a consecuencia de la Covid-19, hace necesaria la defensa del Derecho de acceso a Internet. Un Derecho que, asentado en el principio de neutralidad, afecta al estatus de ciudadano, a la configuración de la personalidad, a la presencia y participación social, máxime cuando la sociedad se desarrolla en y desde el ciberespacio.

El derecho al que nos referimos no sólo posibilita los derechos y libertades más tradicionales, analógicos, como son la participación en la vida pública, las libertades de expresión, información o el derecho a la educación; sino que se muestra como garantía de los nuevos Derechos tecnológico-digitales.

Ante esta situación y en aras a incorporar el mismo al ámbito constitucional, debemos revisar los primeros debates en torno a la regulación de la Red, pues en aquellos encontramos las guías que pueden ayudarnos tanto en la normación de este ámbito virtual, como en el de las nuevas tecnologías. En otras palabras, para conocer hacia dónde vamos hemos de saber de dónde venimos.

La aceptación de la presencia estatal por las teorías ciber libertarias en la regulación de la Red acaecería a consecuencia de la garantía de los Derechos fundamentales en el ciberespacio y en un estado de mínimos. Empero, el problema planteado entre anarquía ciberespacial, autonormación, heterorregulación, o control del ciberespacio en estado de mínimos, evolucionaría hacia planteamientos de regulación de Internet a través del Derecho existente, o de un nuevo derecho específico, propio, que habría que crearse a la luz de este escenario incipiente, derecho de internet, derecho del ciberespacio.

Actualmente, este derecho no se ha de entender en el sentido de un derecho exclusivo del ciberespacio sino como una necesidad de coexistencia y colaboración público-privada, *hard* y *soft*, institucionalizada y flexible, en flexible, en la que la pluralidad de sujetos intervinientes (Estados, compañías tecnológicas, usuarios) le den esa característica propia, a fin de responder a la ineficacia e ineficiencia de las posturas extremas ciber libertarias y ciber reguladoras, el ciberespacio es plural y su pluralidad alcanza tanto al ámbito social como político e incluso jurídico-constitucional. Se trata de un Derecho que no sólo proviene de una diversidad de fuentes, sino que se despliega en una pluralidad de códigos.

El derecho de internet, de forma genérica, ha de consistir en un conjunto de mandatos configurados desde posiciones amplias o abiertas en forma de principios y valores mayoritariamente compartidos y consensuados por la sociedad digital, cuya afectación, violación o contradicción comportaría una cierta responsabilidad.

Este derecho de acceso a internet se ha de ir adaptando a las realidades tecnológico-sociales, siendo este el reto de la propia normación, garantía de nuevos Derechos tecnológico-digitales en un contexto global, regional, nacional y local.

El principio de neutralidad sobre el cual se basa el derecho acceso a internet, que previamente influye en el desarrollo tecnológico y en la neutralidad de los servicios, tendrá una importancia aún mayor al actuar como garantía y límite, pues solo si se respeta la neutralidad tecnológica, del servicio y digital atenderemos a un ciberespacio libre, abierto y plural.

La neutralidad de la Red se concreta en el aseguramiento de la conexión de dispositivos, en la ejecución y no discriminación de aplicaciones, en la recepción de paquetes de datos (con independencia de su origen, destino y contenido), en la obtención de información relevante que sea clara y com-

previsible (sobre medidas de gestión del tráfico, limitaciones de la calidad del servicio, sobre condiciones de tarifas, volúmenes, sobre los recursos disponibles etc.), en la libertad de acceso a contenidos, en la seguridad y en la libertad de conocer las condiciones contratadas, condiciones que en ningún caso podrán suponer una discriminación respecto de los usuarios finales tomados tanto individualmente como en conjunto. Y lo hace desde la base de los principios de no discriminación y transparencia que se erigen sobre el principio de igualdad frente a las tensiones económicas y/o a los intereses del mercado.

Es así que, el principio de neutralidad de internet tiene varias implicaciones; la prohibición de la ralentización, degradación, alteración, interferencia, discriminación o bloqueo de la comunicación; el establecimiento de una calidad mínima del servicio, la gestión responsable transparente y sin discriminación (sólo motivado por cuestiones técnicas y no comerciales y atendiendo a la necesidad y proporcionalidad,); el deber de información (íntimamente ligado a la transparencia tanto sobre las cuestiones relativas a las condiciones de contratación del servicio, como a las medidas de gestión de la red, y siempre proporcionando la misma de forma clara y comprensible); la responsabilidad frente a su quiebra de las anteriores, por las autoridades de control competentes y bajo la atenta mirada de los órganos jurisdiccionales.

Si bien, también presenta una serie de límites o excepciones al mismo, de forma que se autorizaría una gestión razonable de la Red, del tráfico de la misma, en atención a: la seguridad nacional; el cumplimiento de la normativa supranacional y nacional con la especialidad de los delitos graves, siendo necesaria la orden judicial pertinente; la eficacia y eficiencia de la Red, para asegurar la integridad y seguridad de la propia Red, del servicio y de los terminales, evitar la congestión de la Red o mitigar los efectos ante un aumento del tráfico puntal; la limitación contractual, que en ningún caso pueden suponer discriminación dada la obligación general del trato equitativo y sin discriminación, que se basa en requisitos objetivos y técnicos de la calidad del servicio y no en prácticas comerciales.

Con todo ello, cabe concluir con la necesaria defensa del principio de neutralidad en la configuración de un Derecho de acceso a Internet que tras la crisis mundial de la Covid-19 se postula como una de las soluciones, así como ventaja y generador de igualdades.

La Comunidad Internacional y los Estados han de seguir en la lucha y posibilidad de la Red para que alcance a quienes no tienen acceso a la misma,

y capacitando a aquellos que aun teniendo internet no tiene las habilidades necesarias, esto es deben reducir las brechas digitales. El Estado es digital o se digitaliza, empero, antes de que sea una imposición se tiene que formar y proveer al ciudadano de la Red, de las tecnologías y las aptitudes necesarias, educación digital.

A su vez, la Comunidad Internacional debe constituir un foro que asegure un ciberespacio ciertamente neutral y asumir el compromiso expreso y explícito del principio de neutralidad, pues aún estamos a tiempo de asegurarnos un ciberespacio plural.

## 1.8.

### REFERENCIAS

- Álvarez Robles, T. (2018). *Derechos digitales: especial interés en los derechos de acceso a internet y a la ciber seguridad como derechos constitucionales sustantivos*. En Dueñas Castillo, A. I; Fernández Cañueto, D. y Moreno González, G. (Coords.), *Juventud y Constitución: un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario* (pp. 135-158). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Álvarez Robles, T. (2020). *Título X: Garantía de los derechos digitales. (Arts. 79 a 86)*. En Villanueva Turnes A. (coord.), *Comentarios a la nueva Ley de Protección de Datos*. Dilex.
- Barlow, J. P. (1996a). *A Declaration of the Independence of Cyberspace*. Davos, Switzerland, February 8. <https://www.eff.org/es/cyberspace-independenc>
- Barlow, J. P. (1996b). *Is There a There in Cyberspace?* Gertrude Stein (speaking of Oakland). <https://www.utne.com/community/isthereathereincyberspace>
- Borge Bravo, R. (2005). *La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación*. Revista D'Internet, Deret i Política. 1. <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/borge.pdf>.
- Casas Pérez, M<sup>a</sup>. C. (2015). *Globalidad y trans-territorialización. La búsqueda de las identidades desde lo digital* [Archivo PDF]. [https://www.researchgate.net/publication/283504204\\_Globalidad\\_y\\_trans-territorializacion\\_La\\_búsqueda\\_de\\_las\\_identidades\\_desde\\_lo\\_digital](https://www.researchgate.net/publication/283504204_Globalidad_y_trans-territorializacion_La_búsqueda_de_las_identidades_desde_lo_digital)
- Cotino Hueso, L. (2008). *Nuevas tecnologías, desafíos y posibilidades para la libertad de expresión*, III Jornada de derecho constitucional sobre Constitución y libertad de expresión. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, UNED Barbastro, Patronato de la Universidad Nacional de Educación a Distancia: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. *Nuevas tecnologías, desafíos y posibilidades para la libertad de expresión*, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5750739.pdf>.
- Cotino Hueso, L. (2020). *Online-Offline. Las garantías para el acceso a Internet y para la desconexión, bloqueo, filtrado y otras restricciones de la red y sus contenidos*. Revista de derecho político, 108.

- Dyson E., Gilder G., Keyworth G. & Toffler A. (1994). *Cyberspace and the American Dream: Magna Carta for the Knowledge Age. Future Insight*. Release 1.2, August. <http://www.pff.org/issues-pubs/futureinsights/fi1.2magnacarta.html>
- Fuertes López, M. (2014). *Neutralidad de la red: ¿realidad o utopía?* Marcial Pons.
- Gerbaudo, P. (2017). *From Cyber-Autonomism to Cyber-Populism: An Ideological History of Digital Activism*. *Journal for a Global Sustainable Information Society, Triple C.*, 15:2 <https://www.triple-c.at/index.php/tripleC/article/view/773>
- Giddens, A. (2000). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus.
- Goldsmith, J. L. (1998). *Regulation of the Internet: Three Persistent Fallacies*. *Chicago-Kent Law Review*, 73: 4, Symposium on the Internet and Legal Theory Art. 7. <https://scholarship.kentlaw.iit.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3143&context=cklawreviewcklawreview>
- Holland, B. H. (2007). *In defense of online intermediary immunity: Facilitating communities of modified exceptionalism*. *Kansas Law Review*, 56: 101. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=979183](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=979183)
- Hunter, D. (2002). *Cyberspace as place and the tragedy of the digital anticommons*. *California Law Review*, 91: 2. <https://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol91/iss2/4/>
- Jarvis J. (2010). *A bill of rights in cyberspace*. <https://buzzmachine.com/2010/03/27/a-bill-of-rights-in-cyberspace/>
- Johnson, D. R. & Post, D. G. (1996). *Law and borders. The rise of law in cyberspace*. *Stanford Law Review*, 48: 1.367-1.402. <https://ssrn.com/abstract=535>
- Lessig, L. (1996). *Reading the Constitution in cyberspace*. *Emory Law Review*, 45. <http://emoglen.law.columbia.edu/cyber-archive/const-theory/lessig-reading.pdf>
- Lessig, L. (1999). *Commentaries the law of the horse: What cyberlaw might teach*. *Harvard Law Review*, 113. <https://cyber.harvard.edu/works/lessig/finalhls.pdf>
- Lima Torrado, J. (2002). *Ciberespacio y protección de los derechos: ¿Hacia una ciber cultura de los derechos humanos?* *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 5. <https://www.uv.es/cefd/5/lima.html>
- Mefford, A. (1997). *Lex informatica: Foundations of law on the Internet*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5: 1. <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol5/iss1/11>
- Pérez Luño, A. E. (ed.). (2014). *Nuevas tecnologías y derechos humanos*. Tirant lo Blanch.
- Perritt, Jr. H. H. (1998). *The internet as a threat to sovereignty? Thoughts on the Internet's role in strengthening national and global governance*. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 5: 2. [http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac\\_schol/498](http://scholarship.kentlaw.iit.edu/fac_schol/498)
- Sánchez Barrilao, J. F. (2018). *La neutralidad de Internet como objeto constitucional*. En Valls Prieto, J. (coord.), *Retos jurídicos por la sociedad digital*. Aranzadi.
- Shapiro, A. L. (1998). *The disappearance of cyberspace and the rise of code*. Draft, 3, Septiembre. <https://cyber.harvard.edu/works/shapiro/Disappearance.pdf>

Tribe, L. H. (1991). *The Constitution in cyberspace: Law and liberty beyond the electronic frontier*. <http://groups.csail.mit.edu/mac/classes/6.805/articles/tribe-constitution.txt>

Vasak, K. (1982). *The international dimension of the human rights*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0005/000562/056230eo.pdf>

# CAPÍTULO 2

pp. 59-98

*por*

Selene DE LA FUENTE GARCÍA

## **DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN**

*de la comunidad rom  
en la crisis del Covid-19*

RIGHT TO EQUAL TREATMENT AND NON-DISCRIMINATION  
OF THE ROM COMMUNITY IN THE CRISIS

## RESUMEN

La situación de crisis sanitaria por el Covid-19 ha provocado consecuencias negativas para todas las personas, pero en especial a las pertenecientes a colectivos vulnerables, como sería la comunidad gitana. Desde hace mucho tiempo la población romí se encuentra en una situación de desigualdad respecto a la sociedad mayoritaria y la situación generada por la pandemia, han sido objeto de diferentes actos discriminatorios. Varios derechos fundamentales se han visto restringidos, tal como la libre circulación, sin embargo, derechos como el de la igualdad o educación, sólo han sido limitados en comunidades vulnerables. Desde el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de discriminación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica se han recogido numerosos casos de discriminación hacia la etnia gitana durante el estado de alarma. Algunas instituciones como el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica han establecido una serie de recomendaciones para sufragar la presente situación.

**PALABRAS CLAVE:** gitano, discriminación, derechos fundamentales, igualdad, Covid-19.

## ABSTRACT

The situation of the Covid-19 health crisis has had negative consequences for all people, but especially for those belonging to vulnerable groups, such as the Roma community. For a long time, the Roma population, in general terms, has been in a situation of inequality with respect to the majority society, but in the current situation they have been subjected to different discriminatory acts. Several fundamental rights have been restricted, such as freedom of movement, but there are others, such as equality or education, which have only been limited in vulnerable communities. The Service for Assistance and Guidance to Victims of Racial or Ethnic Discrimination has collected numerous cases of discrimination against the Roma ethnic group during the state of alarm. Some institutions such as the Council for the Elimination of Racial or Ethnic Discrimination have established a series of recommendations to address the present situation.

**KEY WORDS:** gypsy, discrimination, fundamental rights, equality, Covid-19.

## 2.1.

### INTRODUCCIÓN

Desde hace cientos de años, la comunidad gitana ha establecido su domicilio en territorio español, compartiendo espacios con la sociedad mayoritaria y formando parte de la totalidad de la ciudadanía. A pesar de esa convivencia, la integración total no ha sido del todo efectiva. Algunas de las causas de exclusión de la población rom es poseer una cultura diferente, así como el nivel socio económico. Ese desconocimiento hacia la comunidad gitana ha supuesto la creación de una serie de estereotipos y prejuicios, lo cual lleva a una vulneración de derechos fundamentales. La situación de pandemia mundial ha afectado a todos los ciudadanos; sin embargo, los efectos han sido mucho más devastadores para los colectivos vulnerables, como sería la población gitana. El objetivo central de este trabajo es averiguar si los derechos fundamentales han sido respetados para todas las personas por igual durante la crisis sanitaria, económica y social causada por el Covid-19. Para responder a esta principal cuestión, resulta conveniente plantearse los siguientes objetivos específicos:

- Conocer la evolución histórica y la situación actual de la comunidad gitana en España, respecto a su posición social.
- Analizar la importancia de los derechos fundamentales, además de sus límites. Averiguar si cabe la limitación de ellos en la situación de estado de alarma, y en caso afirmativo comprobar si la restricción se lleva a cabo de una forma igualitaria entre toda la ciudadanía.
- Estudiar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación desde un punto de vista jurídico y social.
- Sistematizar las plataformas de defensa de derechos fundamentales existentes en España y conocer casos reales documentados y atendidos objetos de discriminación hacia la comunidad gitana durante el estado de alarma.
- Conocer las propuestas que instan organismos competentes en discriminación a favor de la lucha y eliminación de toda forma de discriminación tanto para las personas de etnia gitana, como para las pertenecientes a colectivos vulnerables.

## 2.2.

### METODOLOGÍA

Para abordar este capítulo y con la intención de lograr el objetivo central del mismo, es necesario comprobar si existe una igualdad de trato efectiva hacia la comunidad gitana respecto al desarrollo de derechos fundamentales en España, y especialmente durante la crisis provocada por el Covid-19.

Para ello, se ha seguido un método jurídico que también cuenta con una visión social y antropológica, ya que el objeto de estudio versa sobre un pueblo y sus relaciones con el resto de la sociedad y los poderes públicos. Se trata de un trabajo con unas características analíticas y críticas, debido a que se cuestiona si se han puesto en marcha todos los mecanismos existentes en el ordenamiento jurídico, tanto español como europeo, para salvaguardar los derechos fundamentales o, por el contrario, no se han seguido todas las normas y directrices en los que a igualdad de trato y lucha contra la discriminación se refiere.

La temática elegida para este trabajo, y el enfoque con el que se va a estudiar y analizar, explican la metodología empleada, así como las fuentes utilizadas están totalmente condicionadas por estas dos circunstancias. La autora también desempeña una labor profesional jurídica como técnica de igualdad de trato y lucha contra la discriminación en la Fundación Secretariado Gitano, entidad social intercultural sin ánimo de lucro que presta servicios para el desarrollo y defensa de derechos de la comunidad gitana en España y en el ámbito europeo.

Uno de los objetivos de la citada ONG es la defensa del tratamiento igualitario de esta comunidad y la lucha contra la discriminación y el antigitanismo. Además, este organismo cuenta con la dirección y coordinación del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, de Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica del Ministerio de Igualdad de España. Este hecho permite incorporar a este capítulo información sobre casos reales ocurridos, defendidos y registrados en la base de datos del citado Servicio, así como información profesional derivada del trabajo desempeñado en la organización.

La elección del tema ha estado motivada por el aumento de casos discriminatorios hacia las personas de etnia gitana durante la crisis del coronavirus. El conocimiento de ellos, debido a la obligación de confinamiento, se ha dado,

en mayor medida, a través de los medios de comunicación y las redes sociales. La aparición de este tipo de noticias choca con «la legalidad vigente» en este país, debido a que España, al igual que el resto de los países del mundo, tienen la obligación de garantizar un amparo de derechos humanos y fundamentales para todos aquellos sujetos privados de ellos sin causa justificada.

Hecha la elección del tema, y teniendo claro cuál era el enfoque y los objetivos del trabajo, se procede a la recopilación de fuentes. La selección de la información se ha realizado a través de: manuales, monografías, revistas, legislación, informes, prensa, webs oficiales, documentales y, en menor medida, la recopilación de sentencias que se han ocupado de casos directamente relacionados con la temática de este trabajo. Respecto a la jurisprudencia, se seleccionaron generalmente las sentencias del Tribunal Constitucional y otros tribunales europeos más relevantes sobre esta materia desde los años noventa hasta la actualidad.

Debido al contenido del trabajo y el contexto temporal de confinamiento social en el que se han producido los incidentes que se analizan, se ha procedido a un gran uso de recursos electrónicos, muy necesarios por diversas razones: desde la utilización para comprobar la existencia de los altercados, pasando por información periodística relacionada con este tema, hasta la consulta de páginas oficiales de organismos y entidades que se centran en esta materia, sin olvidar que cada vez es más habitual que las propias fuentes doctrinales se han de consultar a través de este tipo de recursos.

Una vez recopilada toda la información necesaria para la comprensión y conocimiento del tema tratado, se ha procedido a su selección, organización y análisis, estructurando el trabajo de la siguiente manera: se empieza con una visión general de los antecedentes históricos y la realidad actual social de la comunidad gitana; luego, con un análisis jurídico sobre los derechos fundamentales y algunas pinceladas sobre la discriminación desde punto de vista teórico; siguiendo con una explicación de los más vulnerados para la comunidad rom a causa de la pandemia mundial; también se analizan casos reales trabajados desde el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, donde se refleja la discriminación y vulneración de derechos fundamentales por parte del colectivo, para, acto seguido y en última instancia, analizar los mecanismos de defensa, tanto jurídicos como sociales, con los que se pueden paliar los daños sufridos por parte de la comunidad rom en España.

El coronavirus ha provocado una crisis sanitaria de alcance mundial que ha afectado a otras esferas vitales, como la social y la económica. Los perjuicios han sido acuciantes para todos los ciudadanos, sin embargo, los mayores agraviados se han concentrado entre colectivos vulnerables y más desfavorecidos, es decir, para todos aquellos que ya contaban en su día a día con una situación de partida inferior respecto al resto de la sociedad.

En España, uno de los grupos sociales que han encontrado más obstáculos en esta situación ha sido la población gitana. Esta comunidad lleva arraigada en el país durante cientos de años; sin embargo, la plena integración no se ha visto satisfecha, ni en épocas anteriores, ni en la actual. Varias personas de la comunidad gitana se enfrentan a la intolerancia, la discriminación y la exclusión social en su vida diaria. Son marginados y viven en condiciones socioeconómicas precarias. Los motivos principales que han motivado que no se efectuara con eficacia esa inclusión han sido los estereotipos y prejuicios hacia la comunidad rom.

Los derechos fundamentales se han visto limitados con amparo constitucional por el excepcional estado de alarma. Esta limitación, tal y como marcan las directrices normativas, ha de hacerse de forma homogénea para todos los ciudadanos, pero en la práctica, esta obligatoriedad no ha sido satisfecha. Numerosas personas pertenecientes a la etnia gitana no han podido realizar un ejercicio total de sus derechos, en una misma situación con personas no pertenecientes a la citada etnia.

La prohibición de la discriminación se encuentra consagrada en el sistema universal de protección de los derechos humanos y en los sistemas regionales, en donde existen factores o categorías protegidas. Cabe señalar que el trato diferente a personas en situaciones similares solamente puede realizarse si existe una justificación objetiva y razonable.

La igualdad en su sentido más amplio es el derecho fundamental, y también derecho humano, que se ha visto más atacado en las prácticas diarias durante la situación epidemiológica para multitud de personas gitanas. La vulneración de este principio ha tenido su materialización en diversas esferas: medios de comunicación, redes sociales, acceso a bienes y servicios y educación, entre otras.

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen la obligación de respetar las órdenes impuestas por órganos jerárquicamente superiores, quienes establecen entre los principios fundamentales la igualdad de trato y la lucha contra la discriminación. Para conseguir ese objetivo, el Gobierno español ha creado un Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discrimina-

ción Racial o Étnica con el fin de dar apoyo a las víctimas que se vean inmersas en un incidente discriminatorio, así como la erradicación progresiva de todas las manifestaciones de discriminación por motivos étnicos o raciales.

## 2.3.

### LA COMUNIDAD ROM

En el presente epígrafe se tratará de hacer una pequeña descripción sobre la comunidad rom, con el fin de acercar y dar a conocer una serie de conceptos e ideas que no son conocidas por todas las personas, así como conseguir una ruptura de estereotipos e ideas prejuiciosas con las que carga el pueblo gitano desde hace miles de años, las cuales permanecen en muchos casos hoy en día. Se realizará un sucinto repaso por la historia de esta etnia, desde su origen hasta la actualidad, además de establecer unas ideas básicas sobre su cultura, identidad y forma de vivir.

#### 2.3.1.

##### HISTORIA

El origen del pueblo gitano se remonta hace unos mil años desde la India hacia Occidente. Tomaron diferentes rutas y caminos, lugares hoy en día conocidos como Afganistán, Irán, Armenia y Turquía. Aquellos gitanos tenían una lengua propia, música, bailes y sus ropajes eran coloridos. Solían ir acompañados de caballos y galgos y se dedicaban a la danza, a la clarividencia, a trabajar metales y la mendicidad.

Era un pueblo nómada, circunstancia en un momento bien aceptada por las personas de los nuevos territorios de donde llegaban, pero cambió hasta ser rechazados. Su llegada a Europa fue a finales del siglo XIV y se cree que mayoritariamente entraron por Rumanía, aunque hay otras teorías que defienden que lo hicieron por Egipto, de ahí la derivación de la palabra «gitano». Eran obligados a trabajar en las tierras de los señores como campesinos y herreros, siervos en monasterios o guerreros.

Hacia el siglo XV los gitanos llegaron a la Península Ibérica. El primer documento habla del 12 de enero de 1425, cuando el conde gitano fue recibido en Zaragoza por el Rey Alfonso V (rey de la corona de Aragón), quien le autorizó, a él y el resto de acompañantes gitanos, a recorrer las tierras de la corona para así poder llegar a Santiago de Compostela. Era una comunidad bien vista y aceptada, circunstancia que pronto cambió por los Reyes Católicos y su afán de homogeneización cultural y religiosa.

La homogeneización conllevó la creación de leyes y medidas de persecución, marginación y expulsión de todos aquellos que no adoptaran la cultura que imponían los Reyes Católicos. Los gitanos fueron uno de esos grupos que no renunciaron a sus tradiciones y valores, por ello fueron perseguidos y en 1499 se promulga la primera Pragmática Real Antigítana.

En España hubo más de 200 disposiciones antigitanas, ya que por permanecer fieles a su cultura fueron calificados como vagabundos, se les condenaba a galeras y hasta se les amenazó con pena de muerte. En el siglo XVIII ocurrió un gran genocidio, llamado La Gran Redada. El marqués de Ensenada, autorizado por Fernando VI, puso en marcha un plan para detener y perseguir a los gitanos sin excepción en varias ciudades, acto que supuso la detención de 10.000 gitanos sin motivo alguno. Las familias se separaban; se llevaba a los hombres a realizar trabajos forzados a la marina y los niños se mantenían con las madres hasta los 7 años, cuando eran enviados a los arsenales. Situación que se mantuvo durante 14 años, hasta la llegada de Carlos III, quien les indultó.

Otra gran tragedia que sufrió el pueblo gitano fue el Holocausto. Durante los siglos XIX y XX tuvo lugar en Alemania un movimiento discriminatorio y criminal, hacia todas las personas que no contaban con la pureza racial que marcaban los cánones nazis. No solo afectó a los gitanos, también a judíos y otras minorías étnicas. Tomaron contra ellos medidas tales como la esterilización, persecución, torturas y asesinatos. Estaban reclusos en campos de concentración. En la lengua romaní, este suceso es llamado «porrajmos». El pueblo gitano quiso tomar medidas, por ello se enfrentaron a los guardias con piedras y palos, lo que consiguió un aplazamiento de su ejecución. En referencia a este episodio, más concretamente el 2 de agosto de 1944 miles de gitanos fueron sometidos a las cámaras de gas, se conoce como «la noche de los gitanos».

España también llevaba la misma línea que mantenía Europa en relación a la discriminación de etnias. Así se creó la «Ley de Vagos y Maleantes», la cual establecía la vigilancia continua de los gitanos. Dicha ley se mantuvo en el régimen franquista y cuerpos como la Guardia Civil estaban dotados de un reglamento con ciertos artículos discriminatorios contra el pueblo romaní. Normativa que se mantuvo hasta la vigencia de la actual Constitución Española.

Durante la época de los años 50-60, en España, los gitanos no optaban a ciertos derechos, hoy en día fundamentales, tales como la vivienda, la educación o la sanidad. Vivían en chabolas, barriadas y solares en construcción.

Poco después, para sufragar el problema de la infravivienda, se construyeron edificios, circunstancia que no mejoró en gran medida porque estas viviendas seguían sin cumplir las necesidades básicas y solamente satisfacían el deseo de los gobernantes de agrupar a los gitanos en guetos. Es más, en el barrio de Triana (Sevilla) fueron desalojadas 3.000 familias a barrios del extrarradio, actuación que hizo aumentar la marginación de la etnia.

Toda esta cruel situación se mantuvo hasta la llegada de la democracia, y con ella la creación de una Constitución que reconoce derechos y libertades fundamentales a todas las personas. No solamente en el ámbito nacional podemos encontrar normativa paritaria y que busca la igualdad, en la esfera internacional también se han articulado normativas en la misma línea, así como órganos internacionales que luchan por esa defensa de derechos.

### 2.3.2.

#### LA COMUNIDAD GITANA ESPAÑOLA en la actualidad

Hoy en día, se estima que en España la población gitana residente en este país se encuentra alrededor de 725.000-750.000 personas. Son cifras aproximadas, resultantes de cálculos realizados por las instituciones europeas en estudios sobre la población rom para el conjunto de Europa. No obstante, hay que mantener cierta cautela con respecto a este dato, pues no se conoce con exactitud el tamaño real de esta población y la metodología utilizada ha sido muy diversa. También hay que tener en cuenta que la pertenencia étnica es un dato vulnerable, especialmente protegido y que por esta misma razón no se da a conocer en múltiples espacios. Por tanto, se puede concluir que el número de ciudadanos de etnia gitana que viven en España oscila entre 500.000 y 1.000.000 de personas.

La comunidad gitana se encuentra dividida por todo el país, sin embargo, existen algunas zonas en la que confluye un mayor número de población. Suele coincidir con comunidades más grandes. A pesar de haber sido un pueblo caracterizado por ser nómadas, en la actualidad prevalece su asentamiento estable y prolongado en el tiempo. Otra de las cualidades más llamativas de esta comunidad es que su población es mayoritariamente joven, debido a que su tasa de natalidad es sustancialmente mayor a la media del conjunto de la sociedad.

La sociedad mayoritaria, con carácter general, tiene una visión errónea de la población gitana, debido a que consideran que es un pueblo homogéneo entre sus miembros, además de relacionarlo con la exclusión social y la de-

lincuencia, lo cual no es cierto. Han habido muchos cambios beneficiosos para este pueblo en las últimas décadas, lo que ha permitido que existan personas gitanas con niveles socio-económicos altos o medios y que se encuentran en una situación de integración plena en la sociedad. Sí es cierto que existe un sector de esta comunidad que vive en una realidad de exclusión social severa, pero esta circunstancia no es debido a la pertenencia étnica, sino a las oportunidades sociales y económicas vitales.

## 2.4.

### DERECHOS FUNDAMENTALES

Antes de comenzar con el concepto de derecho fundamental, es importante tratar jurídicamente la noción de la dignidad humana, debido a su innegable relación con los derechos fundamentales. El concepto que ha otorgado el Tribunal Constitucional, en la STC 181/2000, F.J. 9º, la dignidad humana expresa el reconocimiento jurídico de la igualdad y libertad para todos los seres humanos por el hecho de serlo, es decir, es una idea subjetiva, inherente a la persona. Además de ser uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico, tal y como establece el art. 1.1 Constitución Española (CE). Por tanto, los derechos fundamentales son una materialización de la dignidad humana.

En el art. 10.1 de nuestra CE se establecen una serie de valores que priman y orientan nuestro ordenamiento jurídico:

*«La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».*

La dignidad humana no permite ningún tipo de alteración, independientemente de la situación en la que la persona de la que se trata se encuentre. Se consagra, según la STC 53/1985, F.J. 8º y la STC 120/1990 F.J. 4º, en cuanto «valor espiritual y moral inherente a la persona», constituyendo, en consecuencia, un núcleo invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se impongan en el disfrute de derechos individuales, no conlleven menoscabo para la apreciación que, en cuanto ser humano, merece el sujeto.

Es importante no confundirlos con los derechos humanos, puesto que, aunque comparten características comunes, no gozan de la misma proyección

ni protección, la de éstos es mucho mayor. La dignidad humana es uno de los elementos de base que tienen en común ambos derechos, los derechos humanos son aquellos que todo ser humano posee por el mero hecho de haber nacido y que poseen un carácter universal, es decir, que van a ser aplicables a todas las personas, independientemente del lugar en el que vivan, su nacionalidad, raza, sexo, religión. No obstante, un elemento que no comparte con los derechos fundamentales es la universalidad. Estos son derechos que se encuentran recogidos en el ordenamiento jurídico de cada país, por tanto, depende del Estado para su existencia. Puede coincidir que un derecho fundamental sea, a su vez, un derecho humano, pero eso no puede confundirnos y afirmar que todos los derechos humanos son derechos fundamentales.

En el ordenamiento jurídico español los derechos fundamentales se encuentran regulados en el Título I de la CE (arts. 10- 55), sin embargo, no son todos los que integran el extenso título, ya que existen más derechos efectivamente constitucionalizados, que por analogía cuentan con la misma protección.

Los derechos fundamentales gozan de gran relevancia material, lo que significa que son los derechos más importantes del ciudadano, ya que se encuentran constituidos por una serie de pretensiones relativas a su esfera vital, y a su vez, constituyen el núcleo básico de su estatus jurídico. Como se indicó anteriormente, son una proyección inmediata de la dignidad humana, por tanto, existe una relación de retroalimentación, en la que las posibilidades de desarrollo de estos dependen de su reconocimiento y ejercicio.

Este tipo de derechos gozan de amparo constitucional, tanto directa, como indirectamente. La primera vertiente hace referencia a la asignación directa, para todo ciudadano, propia por esta cualidad; y la segunda, como obligación que tienen los poderes públicos de garantizar un libre ejercicio y desarrollo de los derechos. La fundamentalidad de los derechos fundamentales, en lo que a su obligatoriedad se refiere, alcanza una eficacia extraterritorial, tal y como lo ha manifestado el más alto Tribunal Constitucional:

*«La responsabilidad de los órganos judiciales españoles por acción u omisión en los procedimientos de extradición no se limita a las consecuencias de su propia conducta. En la medida en que con dicho procedimiento se concreta un estrecho complejo de actuaciones imbricadas, en el país requirente y en el requerido, el destino del extraditado en aquél no es ni puede ser indiferente para las*

*autoridades de éste. Por ello, se encuentran obligadas a prevenir la vulneración de derechos fundamentales, que les vinculan como bases objetivas de nuestro ordenamiento, incluso si esa vulneración se espera de autoridades extranjeras, atrayéndose la competencia de los Tribunales españoles por el dominio de que disponen sobre la situación personal del extraditado, y, por tanto, por los medios con que cuentan para remediar los efectos de las irregularidades denunciadas» (STC 13/1994 F.J. 4º).*

Los derechos fundamentales tienen un poder hacia el resto de las normas que conforman el ordenamiento jurídico, se puede definir como efecto irradiante. Ello conlleva la proyección que ha de tener el derecho fundamental como norma de principio en todos los sectores del ordenamiento jurídico. La interpretación y aplicación de las normas que integran cada una de las ramas jurídicas estarán condicionadas a la existencia de derechos fundamentales, buscando en todo momento una armonía jurídica con ellos.

## 2.4.1.

### LÍMITES

Los derechos fundamentales, tal y como se ha determinado, cuentan con la máxima protección en cuanto a posesión, ejercicio, desarrollo por parte de los ciudadanos. Los límites con los que se puede encontrar se encuentran bastante reducidos en comparación con otros derechos que no gozan de la característica fundamental. La Constitución, en virtud de lo dispuesto en los arts. 53.1 y 81.1, impone a la creación de límites a derechos fundamentales, ciertos requisitos:

En primer lugar, deben contenerse en una norma con rango de ley. No todas las leyes pueden limitarlos, deben ser orgánicas, además de fijar de manera expresa, precisa, cierta y previsible el límite en cuestión, y éste no puede restringir el derecho fundamental hasta el punto de privarle de su contenido esencial, ya que el núcleo del derecho fundamental se encuentra protegido constitucionalmente y el legislador no podrá disponer sobre él.

En segundo lugar, la limitación de un derecho fundamental debe respetar un fin, el cual será única y exclusivamente la protección de otros derechos o bienes constitucionales y a su vez deberá seguir las reglas de legalidad y proporcionalidad. Así ha quedado implantado por la doctrina del Tribunal Constitucional:

*«La primera constatación que debe hacerse, que no por evidente es menos capital, es que la Constitución ha querido que la Ley, y sólo la Ley, pueda fijar los límites a un derecho fundamental. Los derechos fundamentales pueden ceder, desde luego, ante bienes, e incluso intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el recorte que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, proporcionado para alcanzarlo y, en todo caso, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido» (STC 292/2000 F.J. 11º).*

Además, STC 20/1990 F.J. 4º estableció que:

*«la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe, por su parte, el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre el mismo; de ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos».*

Del artículo 16.1 CE se puede deducir la imposibilidad de imponer límites a la vertiente interna de la libertad de creencias, toda vez que esta libertad sólo puede ser limitada «en sus manifestaciones» (vertiente externa). Ello responde a una imposibilidad material evidente, dada la absoluta intimidad en que la vertiente interna se mantiene.

La referencia incluida en el artículo 16.1 CE al orden público como único límite posible a las manifestaciones de la libertad religiosa no supone ninguna excepción a la teoría general de los límites de los derechos fundamentales, en virtud de la cual un derecho fundamental sólo puede ser limitado cuando entre en conflicto con otro bien o derecho constitucionalmente protegido. Más bien sucede que, en un Estado democrático de Derecho, la garantía de los derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos integra necesariamente el concepto de «orden público protegido por la ley».

Gran parte de la doctrina se manifiesta contraria a los efectos negativos de las limitaciones de derechos y libertades para el beneficio de la prevalencia del orden público. Para fundamentar dicha postura lo argumentan en lo siguiente:

- Los derechos fundamentales y libertades públicas se hallan vinculados a la propia libertad de la persona protegiendo la convivencia en democracia, siempre que su ejercicio se encuentre amparado constitucionalmente.
- El intento de otorgar una delimitación clara a derechos y libertades se ha confundido con las limitaciones constitucionales, sacrificando y vulnerando el sistema de garantías constitucionales.
- El reconocimiento en el ordenamiento constitucional de derechos y libertades públicas no sería suficiente si no estuviera acompañado de otra regulación paralela o garantías formales que velaran por su protección.
- Sumado a lo anterior, es necesario el compromiso de la sociedad y de los poderes políticos de velar por el cumplimiento. Para ello se ha de apoyar y fomentar una «cultura de los derechos fundamentales» o una «pedagogía de la libertad».

La doctrina ha declarado a lo largo del tiempo que el orden público está formado por 4 elementos, los cuales actúan como única justificación respecto a la limitación de un derecho fundamental, siempre y cuando éste vulnere alguno de sus componentes:

El primero de ellos serían los derechos y libertades fundamentales de los demás: el límite a estos derechos y libertades fundamentales se encuentra en el límite que existe en los derechos y libertades fundamentales de terceros. Para resolver el conflicto entre derechos es necesario realizar una ponderación, en la que aplicarán los criterios de proporcionalidad, el de optimización y el de respeto al contenido esencial. Otro elemento es la salud pública: es un concepto que tiene gran importancia y protección constitucional por su directa relación con la dignidad humana. Le sigue la seguridad pública: cuyo límite es la seguridad ciudadana. Se pretende la protección de los derechos tales como la vida y los bienes de las personas. Y, por último, estaría la moral pública: se trata de un concepto jurídico indeterminado, varias doctrinas le dan significado: existe la moral de la mayoría, que se subdivide en la de los valores tradicionales, defendida por los esencialistas, y la que defiende x territorio en x momento, defendida por los relativistas. La siguiente teoría es la de la moral de mínimos, que es aquello en la que todas las personas estarían de acuerdo. En este contexto se apelaría la moral juridificada, la recogida en el art.1.1 CE.

## 2.4.2.

### DERECHOS FUNDAMENTALES y Covid 19

La crisis mundial sanitaria por la covid 19, ha tenido en todo momento como principal objetivo de ataque la salud. Esta situación de pandemia ha pro-

vocado que, por parte de los Estados, se llevaran a cabo ciertas medidas limitadoras de derechos fundamentales con el fin de la salvaguardia de otros derechos fundamentales íntimamente relacionados con la vida, la integridad física y la salud.

Como quedó anteriormente analizado, los requisitos para delimitar un derecho fundamental son muy estrictos y deben de seguir, en todo caso, el fin constitucional. Ante una emergencia nacional de tal y escala y gravedad como es la que existe en estos momentos, las restricciones se encuentran justificadas por motivos de salud pública, tras aplicar una ponderación bajo los criterios de proporcionalidad, adecuación y respeto al contenido esencial del derecho fundamental.

Algunos de esos derechos fundamentales que se han visto restringidos con las medidas establecidas para paliar la expansión del virus han sido: el derecho de libertad de conciencia, art. 16 CE; el derecho de libertad individual, art. 17 CE; el derecho de libre circulación y residencia, art. 19 CE, entre otros. Las limitaciones a los citados derechos se han producido acorde a la normativa y doctrina constitucional, sin embargo, existen otros derechos fundamentales que se han visto vulnerados, también en consecuencia a la crisis sanitaria, cuya justificación constitucional no se adapta al caso y que la postura de garante por parte de los poderes públicos no ha sido llevada a cabo con toda la responsabilidad y garantías posibles.

Afortunadamente, no son muchos los derechos fundamentales que se han visto enfrentados y vulnerados con la crisis sanitaria sin un amparo constitucional. Un hecho llamativo es el de los sujetos víctimas de esas restricciones en derechos fundamentales, debido a que en la mayoría de los casos corresponden con dos sectores: por un lado, las minorías y por otro, personas con un nivel económico bajo; características en las que se encuadra gran parte de la comunidad rom en España. Algunos de esos derechos mencionados son la igualdad de trato y no discriminación y el derecho a la educación, los cuales se analizarán en profundidad más adelante. Se trata de derechos que no atacan a ningún elemento del orden público protegido por la ley (derechos y libertades fundamentales de los demás, salud pública, seguridad pública y moral pública) y que, según la doctrina constitucional, no existe ningún tipo de justificación para que su ejercicio sea limitado. El desarrollo en su totalidad por parte de los ciudadanos, en muchas ocasiones se encuentra condicionado por otros factores, tales como: su imagen social, los prejuicios por parte de las autoridades y agentes claves hacia ellos y el poder adquisitivo, entre otros.

El virus no discrimina por razones de sexo, religión, ideología, nacionalidad, etnicidad... simplemente todas las personas humanas son potenciales víctimas de él y la discriminación no debe tener cabida en nuestra respuesta a la amenaza que representa. Los Estados cuentan con el deber de garantizar que todos los ciudadanos se encuentren protegidos de este virus y sus repercusiones en todas las esferas vitales, sobre todo, las ligadas a derechos fundamentales. Para eso pueden hacer falta medidas y protección especiales para determinados grupos que corren mayor riesgo o que se ven afectados de manera desproporcionada. Es necesario que la respuesta a la crisis tenga en cuenta las formas interseccionales de discriminación y desigualdad.

### 2.4.3.

#### VULNERACIÓN DEL DERECHO

a la igualdad de trato y no discriminación

En el presente apartado se realizará un análisis sobre el concepto de discriminación, qué tipos existen y la relación directa con el derecho a la igualdad de trato y no discriminación como derecho humano y derecho fundamental.

El derecho a la igualdad de trato y no discriminación no es solamente un derecho fundamental, sino también un derecho humano, tal y como establece la Declaración Universal de Derechos Humanos y por tanto es considerado como un principio rector a la hora de confeccionar e interpretar normativa.

### 2.4.4.

#### DERECHO A LA IGUALDAD DE TRATO

y no discriminación en la Constitución Española

La exigencia de igualdad ante la ley constituye uno de los principios básicos del Estado constitucional. El principio de igualdad ante la ley proclamado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en el tenor literal del art. 1 proscribía toda distinción basada en privilegios de clase social; determina, así, que los hombres nacen libres e iguales en derechos:

*«los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos.  
Las distinciones sociales pueden basarse solo en la utilidad común».*

La igualdad y dignidad que deriva del hecho de ser persona determina una igualdad de tratamiento en derechos y también en deberes.

Nuestra Constitución Española consagra la igualdad de trato tanto desde una esfera formal, como desde un material. La igualdad formal se establece en el art. 14 CE al expresar que

*«los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».*

Con ello queda de manifiesto la igualdad de todos los ciudadanos españoles ante el ordenamiento jurídico con independencia de razones subjetivas como serían el sexo, la religión, la ideología, la etnia o cualquier otra circunstancia personal o social. Por ello nos encontraremos con ante una norma abstracta y general, sin establecer distinciones o *ad personam* (SSTC 200/2001; 13/2001; 214/1991; 126/1986). El legislador ha tenido en cuenta al ahora de realizar la norma la abstracción de las desigualdades reales existentes entre las personas, esto no quiere decir que la ley no establezca diferencias entre quienes son destinatarios de la norma y quienes no lo son, sino que tales diferencias no pueden ser subjetivas, sino objetivas y razonables, basadas en criterios de organización social o de mérito y capacidad.

A este significado de la igualdad en su vertiente jurídica (igualdad formal) debe añadirse el de su aplicación efectiva en el art. 9.2 CE (igualdad material):

*«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*

del postulado se establece la necesidad, por parte de los poderes públicos, de promover las condiciones necesarias para conseguir que la igualdad sea real y efectiva tal y como corresponde en un Estado *social* y democrático de Derecho. Si la igualdad ante la ley (igualdad formal) exige que la norma no pueda establecer diferencias por razones subjetivas la exigencia de igualdad real y efectiva (igualdad material) determina que la norma puede otorgar derechos a un grupo de población o a un colectivo determinado cuando en ámbitos concretos de la realidad social dicho colectivo o grupo de población no se encuentra en la misma situación que otros. Dicho de otro modo, la ley

no puede contener diferencias irrazonables, por estar basadas en criterios subjetivos discriminatorios; sin embargo, en el Estado social, es posible que el legislador pueda establecer diferencias en el contenido de la ley por razones sociales o económicas.

La igualdad ante la ley tiene un contenido negativo, en cuanto al alcance de la ley, pues significa, fundamentalmente, la erradicación de las diferencias jurídicas en función de la pertenencia a una categoría social.

## 2.4.5.

### NATURALEZA DE LA IGUALDAD COMO PRINCIPIO y valor superior del ordenamiento jurídico

El mandato de trato igualitario se proclama como valor superior del ordenamiento, por primera vez y de modo expreso, en el art. 1.1 CE. Así mismo, la Constitución califica este mandato de igualdad como principio jurídico estructurador del ordenamiento tal y como se señala en el art.14 CE. De este modo, prescribe un principio general, la igualdad de todos los ciudadanos españoles ante las normas, que se extiende a la aplicación de todo el ordenamiento jurídico.

La igualdad es un valor y un principio. Aunque la Constitución denomina como «valores» y no como «principios» las ideas recogidas en su art. 1.1 CE no quiere decir que se trate de categorías diferentes. Su finalidad es expresar con rotundidad que el orden jurídico instaurado por la Constitución se fundamenta en unos ejes esenciales para la configuración del Estado de Derecho que se concretan a través de los principios constitucionales. Cierto, que los valores superiores del ordenamiento han sido utilizados en escasas ocasiones por la jurisprudencia constitucional como criterio para responder a las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por un juez cuando la ley o la norma con fuerza de ley que tienen que aplicar al caso es contraria a la Constitución (art. 163 CE). Sin duda, que los jueces fundamentan sus decisiones en el principio de igualdad que deriva del art. 14 CE, más fácilmente, que en el valor superior del ordenamiento que proclama el art. 1.1 CE Sin embargo, ello no constituye razón suficiente para pensar que los valores no deben ser utilizados como criterios normativos de interpretación.

Así pues, la eficacia jurídica de la igualdad, valor superior del ordenamiento jurídico, se proyecta en la exigencia de trato igualitario que deriva del art. 14 CE. La igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico se encarna en el principio de igualdad ante la ley; desde este punto de vista, constituye

el fundamento en la interpretación del ordenamiento jurídico, la guía para orientar la evolución de la Constitución, y el parámetro para delimitar la legitimidad de las diversas manifestaciones del sistema de legalidad. Los arts. 14 y 1.1 CE expresan un mismo contenido: la igualdad del ordenamiento jurídico.

## 2.4.6.

### MANIFESTACIONES DE LA IGUALDAD COMO PROHIBICIÓN de discriminaciones por razones subjetivas

En el día a día se dan ciertas actuaciones, bien por tanto de particulares, como por autoridades y agentes clave que son objeto de discriminación. Dentro de ellas, existen varios tipos de discriminación, tal y como se estudiarán a continuación:

- a) **Discriminaciones directas:** se produce cuando una persona es tratada de modo menos favorable que otra en una situación análoga a causa de su género, raza, sexo, etc. Existe multitud de jurisprudencia al respecto: SSTC 66/2014; 173/2013; 34/2011; 13/2001; 109/1993; 3/1993; 229/1992; 216/1991; 214/1991.

La etnia ha sido tradicionalmente otro de los motivos más habituales de discriminación directa (y también indirecta). La prohibición de discriminación étnico-racial está regulada a nivel nacional e internacional. Desde un punto de vista internacional, España ha ratificado diversos tratados de Naciones Unidas. Así, por ejemplo, destaca la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), del Consejo de Europa; también le son aplicables las disposiciones de la Unión europea, en particular la prohibición de discriminación del art. 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales y la Directiva 2000/43 CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico. La prohibición de discriminación étnico-racial se garantiza en el ordenamiento español a través de diversas instituciones, algunas de ellas específicas como el Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico, dependiente del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad y el Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia.

- b) **Discriminaciones indirectas:** se produce cuando una disposición criterio o práctica aparentemente neutro produce una específica desventaja a las personas, por ejemplo, según su origen étnico o racial, en comparación con otras; también por otras razones.

- c) **Discriminación interseccional:** La discriminación directa o indirecta, puede ser, además, múltiple. Este tipo de discriminación se produce en aquellas situaciones en las que dos o más factores o rasgos de discriminación interactúan simultáneamente produciendo una forma específica de discriminación. Se trata de supuestos en los que concurren dos o más rasgos sospechosos configurando una discriminación específica. Así pues, la discriminación múltiple solo debería utilizarse para identificar los casos en los que exista una minoría invisible y peor tratada dentro de la minoría.

## 2.5.

### PLATAFORMAS ESPECIALIZADAS

#### en la lucha contra la discriminación

Como ha quedado acreditado, la discriminación es uno de los problemas sociales más importantes que existen tanto en el territorio nacional, como internacional. Cada vez es mayor la normativa existente, pero no es suficiente. La existencia de legislación en el ordenamiento jurídico es necesaria, ya que con ella se tienen mecanismos para paliar la discriminación; pero esta creación es una cuestión de derecho, la cual necesita un acompañamiento paralelo para que la igualdad también sea de hecho. De ese menester, nacen los órganos e instituciones especializados en la lucha contra la discriminación. Se puede afirmar, de esta forma, que la formación de todos ellos es la materialización de las políticas creadas.

### 2.5.1.

#### SERVICIO DE ASISTENCIA Y ORIENTACIÓN A VÍCTIMAS

##### de Discriminación Racial o Étnico

Antes de entrar a analizar qué es el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnico, así como su ámbito de aplicación y funciones, es importante describir de qué órgano gubernamental español deriva; del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica.

El Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, es un Organismo de Igualdad adscrito a la Secretaría de Estado de Igualdad, a través de la dirección General para la Igualdad de Trato y Diversidad, sin participar en su estructura jerárquica. Nace como consecuencia de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. Traspuesta a nuestro ordenamiento por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Esta Directiva obliga en su artículo 13.2 a los Organismos de igualdad creados por los Estados a «*prestar asistencia independiente a las víctimas de discriminación a la hora de tramitar sus reclamaciones por discriminación*». En el caso de España, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica optó, primero por firmar un contrato con algunas de las ONG que, como la Fundación Secretariado Gitano, son miembro de dicho órgano colegiado. Después y, desde el año 2013, el Estado ha venido sacando a licitación pública el servicio para que cualquier entidad o empresa pueda presentar su oferta. Este grupo de ONG referentes en el trabajo a favor de la igualdad de trato y miembro, todas ellas, del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, se han venido presentando a todas las convocatorias, habiendo resultado sus ofertas siempre adjudicadas.

Así, de la obligación de la citada directiva europea, y del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, nace el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica como un servicio estatal y gratuito de asistencia y orientación a víctimas de discriminación racial o étnica.

El trabajo de la red de entidades del Servicio de Asistencia y Orientación de Discriminación Racial o Étnica ha merecido el reconocimiento internacional de la Comisión contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa, (ECRI, por sus siglas en inglés) que, en su último informe sobre España aseguró «acoger con agrado» la existencia de esta red y el trabajo realizado para apoyar y asesorar a las víctimas de discriminación.

### A. Composición del servicio

Este servicio lo han venido prestando siempre varias entidades de manera conjunta. Hasta ahora las entidades del Servicio han sido un total de ocho, siendo todas ellas referentes en el trabajo a favor de la igualdad de trato: ACCEM, CEAR, Cruz Roja Española, Fundación CEPAIM, Fundación Secretariado Gitano, Movimiento contra la Intolerancia, Movimiento por la Paz-MPDL y Red Acoge.

En la última convocatoria las entidades del Servicio acordaron incorporar a una nueva entidad miembro del Consejo: la Asociación Rumiñahui, gracias a lo cual el Servicio podrá llegar mejor a una parte importante de las víctimas de discriminación racial o étnica en nuestro país: la comunidad latina presente en España. Así, el total de ONG que prestan el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica ascendió a un total de nueve.

Como la normativa impide la presentación de ofertas conjuntas en los procedimientos de contratación pública, la Fundación Secretariado Gitano aparece como licitador principal, y las demás como entidades subcontratadas. Además, la Fundación Secretariado Gitano se encarga de las labores de coordinación del Servicio, lo que incluye, entre otras cosas, la gestión de todas las vías de contacto no presenciales (página web, correo electrónico, número de teléfono gratuito) y la elaboración de las memorias, tanto trimestrales como anuales a las que obliga el contrato firmado con la Administración. Asimismo, se encarga de proporcionar una formación continua a todo el personal técnico que trabaja en las oficinas oficiales del Servicio y de garantizar el correcto funcionamiento, así como la celebración de las actividades de sensibilización y de formación a agentes clave en la lucha contra la discriminación.

## B. Alcance territorial

El Servicio está presente en todo el territorio español y se presta en sus 20 oficinas oficiales, una en cada comunidad autónoma, salvo en el caso de Andalucía, donde hay dos, a lo que hay que sumar una oficina en la ciudad autónoma de Melilla y una oficina general de coordinación en Madrid. Además de estas oficinas oficiales, a las que obliga el contrato con la Administración, muchas de las sedes de las ONG son puntos de acceso al Servicio, sumando de esta manera sus recursos propios para ampliar y mejorar su asistencia a las víctimas de discriminación. A esto se le suman las otras vías de contacto con el Servicio (contacto web, correo electrónico y número de teléfono gratuito) que garantizan que toda víctima de discriminación racial o étnica presente en territorio nacional pueda acceder fácilmente a esta asistencia y orientación.

## C. Funcionamiento

El servicio ofrece apoyo y asesoramiento independiente a las personas que sean o hayan sido discriminadas por su origen racial o étnico en cualquier ámbito (educación sanidad, vivienda, empleo, servicios policiales, etc.). Ante un incidente discriminatorio, se ofrece a las víctimas un servicio cercano, informándoles de las actuaciones a desarrollar, actuando siempre con el consentimiento expreso de la víctima y garantizando siempre la privacidad, en cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos.

Desde el Servicio se realiza un seguimiento continuo del caso, hasta el cierre del mismo, con miras siempre a lograr el resarcimiento de la persona o grupo de personas que han sido discriminadas. Una vez se realiza una

entrevista con la persona discriminada y, se confirma que existen indicios claros de discriminación, se ofrecen a la víctima, según las circunstancias del caso, las siguientes posibles respuestas:

- **Interlocución/negociación:** conversación con el presunto responsable del hecho discriminatorio (agente discriminador) para conocer su versión y contrastarla con la información que nos da la posible víctima.
- **Mediación:** la entidad actúa como árbitro imparcial facilitando el proceso de comunicación para llegar a una solución con la que ambas partes queden satisfechas. Para utilizar la mediación, ambas partes deben aceptarla.
- **Actuaciones extrajudiciales:** cuando la interlocución y mediación realizadas no han solucionado el caso, se pueden realizar actuaciones previas a la vía judicial, tales como quejas ante defensorías del pueblo (la estatal o autonómica), la oficina de consumidores y usuarios, servicios de inspección, documentos en vía administrativa, reuniones, actuaciones en red con otras entidades implicadas en la materia, comunicados.

Además, en esta última convocatoria de licitación para el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica se contempla la posibilidad de ejercer «acciones legales y representación de las víctimas, con su consentimiento expreso y previa autorización de la DGITD, una vez consultado el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, cuando se trate de casos que, atendiendo a las circunstancias y al impacto social del mismo, sean considerados como estratégicos». De esta manera, se da cumplimiento a una demanda histórica de las entidades y a las recomendaciones de los organismos internacionales y europeos que instaban a España a que el Servicio incorporase la posibilidad de entablar litigios estratégicos en casos emblemáticos de discriminación racial o étnica.

#### D. Medios con los que cuentan las entidades

El presupuesto total con el que contarán las ONG que prestan el Servicio de Asistencia y Orientación de las Víctimas de Discriminación Racial o Étnica para los dos próximos años asciende a un total de 839.268 euros (419.634 euros anuales), que se destinarán a sufragar, fundamentalmente, los siguientes medios materiales y personales, en cumplimiento con el pliego de prescripciones técnicas:

- Mantenimiento y gasto de los locales en los que se encuentran las 20 oficinas oficiales.
- Personal técnico especializado en lucha contra la discriminación racial o étnica con titulación académica universitaria idónea para prestar esta atención: hay una persona en cada una de las oficinas oficiales que destinan, cada una de ellas, 12 horas semanales a este Servicio.

- Para asegurar que la formación de este personal técnico está siempre actualizada, se proporciona a este personal un plan de formación continua, con al menos una sesión formativa anual.
- Mantenimiento de todas las vías de contacto telemático con las víctimas, incluyendo 35 horas semanales de atención telefónica directa por parte de personal especializado.
- Difusión y promoción del Servicio, a través de folletos e impulsando la difusión en las redes sociales y páginas webs de las entidades.
- Establecimiento y mantenimiento de una base de datos donde se registran todos los casos, las circunstancias personales de las víctimas, así como las actuaciones llevadas a cabo.
- Realización de acciones de formación a actores clave en la lucha contra la discriminación: medios de comunicación, abogados/as, jueces/zas, fiscalías, profesionales de ONG, personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad, personal de las administraciones e instituciones educativas.
- Contratación de abogados/as y pago de demás costas procesales para los casos que, como indicamos más arriba, se consideren de litigio estratégico.

## E. Alcance humano

Desde que se comenzó a prestar el Servicio con esta fórmula de trabajo conjunto de varias ONG, el 15 de marzo de 2013 y hasta que finalizó el contrato anteriormente vigente con la administración, el 13 de octubre de 2019, se han atendido un total de 3.868 casos de discriminación, llegando a 4.022 víctimas directas (aunque en muchos casos las víctimas son indeterminadas) y se han realizado 1.177 acciones de sensibilización en las que han participado hasta un total de 54.283 personas.

Es importante anunciar que la mayoría de las personas víctimas de algún tipo de discriminación por motivos étnicos y/o raciales, tienen asumido este tipo de situaciones, tanto si es la primera vez que la sufren como si no, ya que, desgraciadamente lo conciben como una situación normalizada ligada a su origen o etnia. De este hecho deriva otra consecuencia en la defensa de sus derechos por parte de organismos, tales como el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica: al tener la situación como normalizada y asumida, la externalización y comunicación del incidente discriminatorio vivido no se realiza, por lo que no se llega a conocer por su círculo cercano, y mucho menos por los profesionales del Servicio. Existe otro problema paralelo que dificulta la defensa de derechos de una forma eficaz, y es el desconocimiento de los mecanismos y vías de defensa disponibles en nuestro ordenamiento jurídico para todas las personas discriminadas, y en especial para la comunidad rom. Esos mecanismos

y vías de defensa en incidentes discriminatorios no son tan conocidas por la sociedad como se da en otras esferas, en muchos casos, por la falta de publicidad, estudio y desarrollo de ellas.

Estos datos nos corroboran la idea objeto de este estudio: la existencia de discriminación racial y/o étnica en España y la necesidad de crear políticas más efectivas que apoyen estas iniciativas.

## 2.6.

### CASOS REALES DISCRIMINATORIOS

#### recogidos en el estado de alarma

Como se ha explicado anteriormente, el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica cuenta con una gran actividad en lo que a número de casos discriminatorios recogidos y trabajados se refiere. La situación de pandemia mundial y exactamente, la declaración del estado de alarma en España, por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, ocasionaron un incremento en el número de incidentes discriminatorios por origen étnico y racial sufridos en nuestro país, donde las víctimas eran personas de etnia gitana<sup>(65)</sup>.

Con carácter general, hasta el 8 de mayo de 2020 se han detectado 53 casos directamente relacionados con este contexto, lo cual supone un número bastante considerable habida cuenta de que el confinamiento decretado como consecuencia del Estado de Alarma ha reducido los espacios de convivencia social y, por lo tanto, los ámbitos en los que puede producirse la discriminación. Por otro lado, la actual situación de gravísima crisis social y económica, que afecta de una manera más acentuada a las personas que pertenecen a grupos étnicos o raciales minoritarios, también tiene una incidencia en la infradenuncia.

En cuanto al perfil de la víctima, estamos detectando que gran parte de los casos atendidos por el Servicio afectan a víctimas de la comunidad gitana (46 casos del total de 53 casos). Este grupo ha sido el que parece haber sido

---

(65) Todos los datos mencionados a continuación son verídicos y han sido extraídos de la Base de Datos del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. El acceso a dichos datos se debe a la relación profesional existente entre la autora de este capítulo y la Fundación Secretariado Gitano, ONG encargada de la coordinación del Servicio. La información utilizada sigue un fin didáctico y por ello se han evitado datos concernientes a la identidad de las personas, con el fin de respetar la regulación en protección de datos.

más estigmatizado en el contexto de la crisis sanitaria, después de la oleada de ataques contra la comunidad asiática que se produjo al principio de la pandemia. En cuanto a la distribución por géneros, no hay una incidencia mayor de la discriminación en las mujeres, por lo que no pueden extraerse conclusiones claras acerca del carácter interseccional de la discriminación racial o étnica producida en este momento.

A fin de comprender las esferas en las que se han producido los casos discriminatorios y las casuísticas específicas de este contexto que estamos atendiendo, se incluirá a continuación un resumen de los casos recibidos más relevantes. El criterio de selección de los casos recogidos ha sido la mayor relación directa con la situación de estado de alarma o con la crisis sanitaria, económica y social, así como la vulneración del orden público protegido por la ley y las consecuencias sociales y morales para la sociedad en general. Existen varias esferas en las que se han producido los distintos incidentes discriminatorios; aunque, como se verá, muchos casos tienen incidencia en más de un ámbito.

### 2.6.1.

#### MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Se han documentado 21 casos de mención de la etnia gitana por parte de los medios de comunicación en noticias relacionadas con la propagación del virus o supuestos incumplimientos del confinamiento. Exactamente 7 periódicos de índole nacional, así como en las principales televisiones, radios nacionales y locales.

Las primeras referencias que publicaron estos medios de comunicación relacionaban directamente la asistencia de varias familias gitanas de Haro (La Rioja) a un funeral que tuvo como lugar de celebración Vitoria. Este acto se celebró escasos días previos al establecimiento del Estado de Alarma por parte del Gobierno y los agentes mediáticos publicaron una supuesta relación directa de la propagación del coronavirus a todo el territorio nacional, indicando la etnia de las personas asistentes al acto fúnebre. Otras referencias han tenido que ver con el supuesto incumplimiento de la cuarentena por parte de personas gitanas en diversas localidades de España.

Otro incidente ocurrido durante el confinamiento en España, al cual se le dio un mal tratamiento mediático, se produjo el 5 de mayo en Rociana del Condado (Huelva), con el homicidio de un hombre perteneciente a la comunidad rom. La víctima, ahora fallecida, según dicen sus familiares, estaba robando

un cubo de habas en la finca de un vecino del pueblo. Ese incidente recibió un mal tratamiento informativo por parte de un programa de televisión de la cadena española, Telecinco, donde se llegaba a justificar el homicidio por parte del propietario de la finca. Por parte del Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica se han mandado cartas a la dirección de sendos medios de comunicación con un doble objetivo: por un lado, denunciar los hechos acontecidos y hacerles llegar la preocupación por el tratamiento de la información como un supuesto de mala praxis; y por otro lado, la solicitud de retirada de la mención de la etnia del titular y cuerpo de las noticias, así como disculpas públicas en el caso del programa de televisión.

La mención de la etnia gitana, no aporta ninguna información relevante, ni se puede acoger al derecho libertad de comunicación, debido a que en este contexto en concreto, no respeta el fin constitucional objeto de este derecho: la formación de opinión pública libre. Se considera una mala praxis en el tratamiento de la información, además de vulnerar uno de los preceptos recogidos en el código deontológico periodístico español, exactamente el art. 7, el cual establece que:

*«el periodista extremará su celo profesional en el respeto a los derechos de los más débiles y los discriminados». «Por ello, debe mantener una especial sensibilidad en los casos de informaciones u opiniones de contenido eventualmente discriminatorio o susceptibles de incitar a la violencia o a prácticas humanas degradantes». «Debe abstenerse de aludir, de modo despectivo o con prejuicios a la raza, color, religión, origen social o sexo de una persona o cualquier enfermedad o minusvalía física o mental que padezca».*

Los medios de comunicación tienen la característica de ser agentes claves sociales, ostentan una responsabilidad acuciante en el desarrollo del derecho de libertad de conciencia, así como de la formación de opinión pública libre y el desarrollo de la personalidad. El derecho que tienen los profesionales de la información de crear empresas informadoras, es una manifestación esencial del derecho de libertad de información, tal y como se recoge en el art. 20 de la CE, así como del principio de libertad de creación. La información en España se entiende como servicio público, es por ello, que en la misma función coexisten una titularidad y gestión privada, con una titularidad y gestión estatal; esta coexistencia hace referencia a dos de los principios constitucionales por los que se rigen: el pluralismo y la participación.

Es cierto afirmar que, dentro a su derecho de información, desarrollan una actividad informada guiada por una determinada orientación ideológica, debido a que también son sujetos del derecho de libertad de conciencia y del derecho de libertad de expresión. Independientemente de su titularidad, gestión y orientación ideológica, deben acogerse y respetar el ordenamiento jurídico, sin embargo, la mala praxis periodística, anteriormente mencionada, ha provocado un incremento de comentarios de odio hacia la comunidad gitana por parte de los lectores, los cuales se han manifestado, tal y como se verá a continuación, por medio de redes sociales y aplicaciones móviles.

## 2.6.2.

### DISCURSO DE ODIO EN REDES SOCIALES

Antes de entrar a resumir los casos documentados y trabajados desde el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica, es importante dedicar un breve espacio al concepto de discurso de odio:

Es bastante escasa la doctrina que ha trabajado en este asunto, así la definición de discurso de odio más utilizada es la que ha proporcionado la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia del Consejo de Europa en su recomendación nº 15 al enunciarlo como todo acto comunicativo de

*«...fomento, promoción o instigación (...) del odio, la humillación o el menosprecio de una persona o grupo de personas, así como el acoso, descrédito, difusión de estereotipos negativos, estigmatización o amenaza con respecto a dicha persona o grupo de personas y la justificación de esas manifestaciones por razones de «raza», color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, discapacidad, lengua, religión o creencias, sexo, género, identidad de género, orientación sexual y otras características o condición personales» (2015).*

El origen del discurso de odio recae en la intolerancia, desconocimiento y la no aceptación de la diversidad cultural de las sociedades actuales. El actor del discurso de odio cuenta con una ventaja en lo relativo a la protección, que sería el anonimato. Gracias a ello, salen a la luz ideas racistas que, de otra manera, es posible, no serían por miedo a las consecuencias judiciales. Existe otro efecto beneficioso para el actor, y es el gran alcance de difusión, tanto potencial como, de hecho, de las ideas difundidas. Ambas ventajas son

un ataque directo a la víctima que lo sufre que, en la mayoría de las ocasiones, el sujeto no es solamente una persona individual, sino el colectivo en conjunto al que pertenece.

Como se ha indicado anteriormente, uno de los motivos principales de la discriminación hacia la comunidad rom son los prejuicios y estereotipos existentes hacia ellos. Esas ideas antigitanas estereotipadas no son sancionables, ya que encuentran su respaldo constitucional en el derecho de libertad de expresión; sería el caso de los chistes o los comentarios negativos leves, entre otros. Esto no quiere decir que no produzcan un efecto negativo en la sociedad, porque sin ninguna duda lo producen, pero debe ser combatido desde estrategias que no impliquen censura. El estereotipo antigitano no debe ser confundido con el discurso de odio. Por su gravedad mucho mayor es sancionable penalmente, ya que puede incitar actos de violencia, intimidación u hostilidad.

Tal y como ocurre con las ideas estereotipadas, el discurso de odio no cuenta con amparo en el derecho de libertad de expresión, por diferentes motivos, los cuales son necesarios para acogerse a dicho amparo. En primer lugar, no cumple un fin constitucional: que sería la formación de opinión pública libre, el desarrollo de la libertad de conciencia y el libre desarrollo de la personalidad; y en segundo lugar, no existe adecuación de la expresiones utilizadas: el uso de insultos y agresiones verbales suponen un ataque gratuito a los derechos fundamentales del colectivo, tales como el honor, la dignidad, la integridad moral y la propia imagen, así las convicciones personales pueden ser manifestadas con la utilización de otras expresiones que no vulneren el orden público protegido por la ley.

Se han documentado en tres ocasiones la difusión de bulos a través de audios de WhatsApp que se han compartido a miles de personas con mensajes que culpan y responsabilizan a las personas gitanas de La Rioja y Vitoria de la propagación del coronavirus, aun conociendo que muchas personas gitanas de estos territorios también han sido contagiadas e incluso han fallecido. Igualmente, los audios incluyen llamamientos a la ciudadanía en general a no acudir a los mercadillos siendo conscientes de que muchas familias gitanas viven de la venta ambulante en los mercadillos. Recientemente se difundió el bulo de que las familias gitanas estaban recibiendo cheques de ayudas públicas de un gran elevado valor por un error informático, lo cual fue desmentido por las propias autoridades. En estos casos, debido a que no corresponden con ningún tipo penal, y por tanto, no son constitutivos de delito, la estrategia de actuación llevada a cabo por el Servicio de Asistencia

y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnico para combatir los efectos discriminatorios ha sido acudir a las plataformas de verificación «Maldito Bulo» y «Newtral» para desmentir los bulos difundidos por WhatsApp sobre la comunidad gitana, habiéndose desmentido desde Newtral muchos de ellos. Por la accesibilidad a las redes sociales, el anonimato y la facilidad de divulgación, actuaciones de este tipo llevan ocurriendo desde el principio de la crisis sanitaria, hasta la actualidad.

Sin embargo, también han sido detectados varios focos de difusión de discurso de odio, que sí son constitutivos de delito de odio; a continuación se enumerarán algunos de ellos: En Talavera de la Reina (Toledo), a raíz de la difusión del video mostrando la actuación policial en un barrio gitano se han generado una serie de comentarios racistas, donde además la Policía Local sancionó de manera desproporcionada a personas gitanas en el contexto del Estado de Alarma y se procedió a la retirada de unos vehículos de personas gitanas por la grúa municipal presuntamente con objeto de evitar posibles desplazamientos por parte de las familias gitanas.

El discurso de odio generado a raíz del homicidio de un hombre perteneciente a la etnia gitana en Rociana del Condado (Huelva), quien supuestamente entró a una finca a robar un cubo de habas, consecuencia del erróneo tratamiento de la información llevado a cabo por el medio de comunicación y explicado anteriormente. En la Línea de la Concepción (Cádiz) se han difundido unos audios con discurso de odio antigitano, instando a la gente a no ir a determinados supermercados para no cruzarse con personas gitanas ante el supuesto riesgo de contagio, así, como en Santoña (Cantabria), donde se generó una oleada de mensajes de odio antigitanos difundidos por redes sociales y mediante audios de WhatsApp.

En todos los casos anteriores, los profesionales técnicos de la Fundación Secretariado Gitano especialistas en igualdad de trato y lucha contra la discriminación, los cuales, en su gran medida son abogados, han presentado denuncias antes las fiscalías especializadas en delitos de odio de las correspondientes provincias. En estos supuestos sí se ha podido acudir a la vía judicial debido a que los actos anteriormente citados encajan con un tipo normativo específico establecido en el Código Penal Español, además de por las consecuencias sociales y agravios que han generado en las víctimas de esos discursos de odio.

### 2.6.3.

#### EDUCACIÓN

Garantizar el Derecho a la educación de todos, consagrado en el Art. 27 de nuestra Constitución, implica la obligación de los poderes públicos de asegurar, al menos, la finalización de las etapas educativas obligatorias de todo el alumnado. Para ello, el sistema educativo tiene que ser capaz de dar respuestas adaptadas y específicas a las condiciones de partida de cada alumno. Cuando se trata de grupos especialmente desfavorecidos, como es el caso de la población gitana, donde los datos muestran la situación de grave desigualdad, las medidas especiales encaminadas a garantizar la igualdad de oportunidades y la garantía de un derecho fundamental como el derecho a la educación, están amparadas por el Derecho Internacional.

El Párrafo 4 del art. 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial señala:

*«Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron».*

La Recomendación general nº 32 profundiza en el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial:

*«El concepto de medidas especiales se basa en el principio de que las leyes, políticas y prácticas adoptadas y aplicadas para cumplir las obligaciones previstas en la Convención deben complementarse, cuando las circunstancias lo aconsejen, con la adopción de medidas especiales temporales destinadas a garantizar el disfrute pleno e igual de los derechos humanos y las libertades fundamentales por los grupos desfavorecidos».*

Para lograr un ejercicio efectivo del derecho a la educación del alumnado gitano, es necesario, por tanto, garantizar que se da una respuesta específica a un grave problema de desigualdad educativa. Una desigualdad educativa reconocida por distintos organismos internacionales de Derechos Humanos (Comité DESC, Comité de Derechos del Niño, ECRI) que de manera reiterada han hecho un llamamiento al Estado español para poner fin a esa desigualdad y garantizar de manera efectiva el derecho a la educación.

Un problema añadido, con el que cuenta parte de la comunidad rom es la exclusión social. La relación entre educación y exclusión es estrecha. Por un lado, las familias en situación de exclusión presentan dificultades y carencias en el sistema educativo (desigual acceso a la educación de 0 a 3 años, fracaso escolar, absentismo, inadaptación). Por otro lado, como parte de un círculo vicioso, las dificultades en el ámbito educativo determinan el acceso al mercado laboral reproduciendo situaciones de exclusión social (no acceso a estudios postobligatorios, fracaso en estudios postobligatorios, carencias graves de formación básica en adultos).

La única forma de romper este círculo es favorecer una intervención de carácter preventivo con los menores y las familias en situación de exclusión llevando a cabo un trabajo social integrado que abarque las necesidades educativas de los menores (motivación, seguimiento, trabajo social familiar, apoyo escolar específico a menores con necesidad especiales, acceso a becas, educación de adultos). Pero que también incluya las necesidades del hogar en otros ámbitos como el de la protección económica, el acceso al empleo y la vivienda, los problemas de salud y la solución de conflictos en el seno del hogar.

Se han conseguido múltiples avances en las políticas internacionales a la hora de legislar. Se ha creado normativa, con carácter vinculante para los Gobiernos de los Estados miembro, específica para la comunidad gitana, debido a que como ha quedado corroborado, es uno de los grupos culturales más desfavorecidos, no solo en el ámbito educativo. En 2013, la Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros aprobada el 9 de diciembre, da orientaciones específicas a los Estados miembros para dar un mayor impulso a sus esfuerzos y reforzar a su vez el Marco de la UE para las Estrategias Nacionales de integración de los gitanos mediante el establecimiento de condicionalidades para una inclusión efectiva de la población gitana en todos los Estados miembros.

Respecto al acceso y el pleno disfrute del derecho a la educación, el art 2.3 de la citada Recomendación del Consejo establece que:

*«los Estados miembros deben adoptar medidas específicas para garantizar la igualdad de trato y asegurar el pleno acceso de los gitanos a la enseñanza general y de buena calidad, con el fin de cerrar la brecha entre los alumnos gitanos y no gitanos, y garantizar que todos los alumnos gitanos completen al menos la enseñanza obligatoria, y, en particular, la enseñanza primaria. Este objetivo debe alcanzarse mediante: (c) el incremento del acceso y de la calidad de la educación y los cuidados de primera infancia, incluyendo, en su caso, ayudas específicas; (d) el uso de métodos de enseñanza y aprendizaje personalizados, incluida la ayuda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y la lucha contra el analfabetismo; (e) el fomento de una mayor participación de los padres y el apoyo a las familias a través de mediadores escolares dedicados a la integración de la población gitana».*

Con la crisis del coronavirus, esas políticas igualitarias a favor de la comunidad gitana no han tenido las suficientes garantías. El resultado es que cientos de niños y niñas gitanas incorporadas al sistema educativo español, se han encontrado con ciertas dificultades a la hora de poder satisfacer su derecho a la educación. El mayor problema ha sido la brecha digital, seguido de la ayuda por parte de su entorno familiar, en el caso de los educandos de niveles educativos inferiores.

La Fundación Secretariado Gitano, entre el 30 de marzo y el 3 de abril, fechas en las que España se encontraba en plena fase de confinamiento, realizó una encuesta telefónica a participantes de sus programas operativos. Se llegó a entrevistar a un total de 10.935 personas procedentes de 14 Comunidades Autónomas. El fin de esa encuesta era conocer las necesidades de las familias de etnia gitana en la situación de pandemia mundial, desde necesidades básicas, hasta sociales, pasando por disfrute de derechos. Se preguntó acerca de la situación educativa que experimentaban los niños y niñas gitanos de dichas familias. Del conjunto de preguntas se dedujeron las siguientes afirmaciones:

- La mayor parte de los centros donde cursan estudios los niños y niñas de la comunidad rom adaptaron la metodología de aprendizaje utilizando recursos

digitales y nuevas tecnologías, bien ofreciendo clases virtuales (36,2%) o bien enviando contenidos (85,3%).

- Otras vías de apoyo fueron por medio de llamadas diarias telefónicas (17,8%). En 56 ocasiones la familia en cuestión desconocía el método utilizado por el centro educativo para adaptarse a la situación de crisis sanitaria.
- Sólo un tercio de las niñas y niños participantes de los programas educativos de los cuales dispone la Fundación Secretariado Gitano disponía de ordenador, herramienta indispensable para poder acceder a las tareas con comodidad y con acceso a otros recursos, como aplicaciones webs educativas, en la misma pantalla. Aun así, la mayor parte de los participantes de los programas educativos de la Fundación Secretariado Gitano contaban con algún dispositivo digital al que podían acceder, especialmente el teléfono móvil inteligente (90,7%); sin embargo, el 2,5% no contaba con ningún dispositivo digital.
- Más del 40% del alumnado no tenía acceso a internet o, en caso de tenerlo era a través de datos limitados. El alumnado que se albergaba en mayor medida en esta situación es el de Educación Primaria (48,62%), ESO (38,20%), F.P. Básica (37,74%) y Bachillerato (29,73%). El 57% del alumnado disponía de acceso a internet sin limitaciones.
- Casi un tercio de niñas y niños gitanos (29%) no pudo realizar las tareas o trabajos que les estaban enviando desde los centros educativos, la mayoría por no tener un equipo adecuado (58,8%), y/o material escolar (48,7%). Además, casi la mitad (49%), aún teniendo medios, no avanza porque no entiende las materias y no tiene apoyo para solventarlo.
- En cuanto a la ayuda para el desarrollo de las tareas escolares/académicas, la principal fuente de apoyo son las orientadoras educativas de la FSG, que están llegando a un 89% del alumnado entrevistado. Hay un 42% del alumnado gitano que está desarrollando las tareas sin apoyo del profesorado y sólo la mitad tiene apoyo por parte de sus familias en el desarrollo de esas tareas. Hay un 5,1% que no tiene ningún tipo de ayuda.
- Además de las directrices internacionales hacia los Estados y sus Gobiernos para conseguir el pleno desarrollo de los derechos fundamentales en igualdad de condiciones para el conjunto de la ciudadanía, el ordenamiento jurídico español, cuenta con un respaldo constitucional.

Viene recogido en el art. 9.2 de la CE, donde se establece el siguiente precepto:

*«corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».*

Los poderes públicos tenían la posición de garante a la hora de asegurar que todos los niños y niñas gitanos que no contaban con medios suficientes para poder seguir un adecuado ritmo educativo, así como el apoyo diario escolar. En la esfera de la educación, existe una legislación de base, que es de índole estatal, pero a su vez otra de desarrollo, que es la ejercitada por las Comunidades Autónomas, de acuerdo al art.148 CE. Por ello, la materialización de la educación cuenta con competencias cedidas del Estado a las diferentes Comunidades Autónomas, así han sido las diferentes Administraciones de índole provincial las encargadas de dotar de recursos tecnológicos físicos programados (tanto dispositivos digitales, como conexión a internet) a aquellas familias con escasez de recursos, entre ellos, gran parte perteneciente a la etnia gitana.

No solamente la Administración Pública ha sido la responsable de esa dotación, sino que también han colaborado Fundaciones, Asociaciones y ONG's quienes entre su objeto como persona jurídica se encuentra la ayuda, la integración y la inclusión social. Desgraciadamente, la brecha digital ha sido mayor en este caso, provocando que la demanda de dispositivos tecnológicos fuera mayor que las unidades ofertadas. Esta situación solucionó algunas desigualdades en ciertos hogares, pero no a la totalidad de ellos, a pesar de que existía la obligación por parte de los poderes públicos de solventar los problemas derivados de la totalidad de los ciudadanos.

## 2.7.

### PROPUESTA DE RECOMENDACIONES

Ante la notoria y preocupante situación de discriminación y desigualdad que se estableció en contra de la comunidad rom, a parte de la población asiática durante el estado de crisis sanitaria, social y económica numerosos casos el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica se vio en la tesitura de publicar una serie de recomendaciones. La aprobación del documento de recomendación se llevó a cabo el de abril de 2020. La motivación principal fueron los numerosos casos documentados y atendidos por su Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica relacionados con la propagación del Covid-19, entre los que destaca el tratamiento mediático racista, antigitano y xenófobo que se produjo por parte de algunos medios de comunicación, con noticias sobre el origen de la propagación de la enfermedad o supuestos incumplimientos de la cuarentena que aluden al origen étnico, racial o nacional de las personas implicadas.

Por otra parte, las manifestaciones de representantes públicos en los que se alude al origen étnico, racial o nacional de las personas infectadas o fallecidas, contribuyendo al estigma y al rechazo hacia determinados grupos, así como propuestas para restringir el acceso a la sanidad a determinados colectivos. También ataques e insultos racistas y xenófobos en la vía pública a personas de etnia gitana, además de la detección de una gran difusión de discursos de odio racistas, antigitanos y xenófobos en redes sociales.

Ante estos hechos, el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica reivindica y hace referencia a que:

*«ningún grupo humano puede ser el chivo expiatorio de una enfermedad que afecta por igual a todas las personas, sin distinciones de ningún tipo, aunque las consecuencias socioeconómicas sean diferentes».*

Las recomendaciones se agrupan en diferentes ámbitos de actuación donde se ha producido discriminación o que son potencialmente objeto de entrañar acciones discriminatorias, con el fin de llegar a todos y cada uno de ellos. Se enumeran bajo los diferentes titulares:

1. Evitar discursos discriminatorios y la estigmatización de los colectivos.
2. Frenar la difusión de noticias falsas y del discurso de odio racista.
3. Garantizar la igualdad de trato por parte de las administraciones públicas hacia todas las personas independientemente de su origen racial o étnico, así como de su situación administrativa.
4. Prestar especial atención a los colectivos más vulnerables y a la discriminación interseccional.
5. Crear redes de solidaridad antirracistas.
6. Denunciar cualquier situación de discriminación tanto propia como ajena.
7. Impulsar la igualdad como política de Estado.

Con relación al tema que versa este trabajo, el Consejo reitera que el hecho de relacionar la propagación de la enfermedad con determinados colectivos vulnerables fomenta la estigmatización y los prejuicios hacia ellos. Los medios de comunicación cuentan con gran responsabilidad en la formación de opinión pública libre. Al no transmitir la información de una forma cautelosa y respetuosa con la *lex artis*, la opinión pública fomentada será negativa hacia la comunidad gitana, además de ser el origen de la formación de discurso de odio. También apunta, que, en el caso de los colectivos más vulnerables, así como todas las personas que se encuentran en riesgo

de exclusión, es necesario considerar las dificultades objetivas que tienen presentes en el día a día para seguir las medidas de confinamiento.

Es necesario que toda la ciudadanía mantenga un apoyo hacia la comunidad romaní y del resto de colectivos vulnerables, debido a que la solidaridad ayuda a tumbar muchas acciones discriminatorias y a la ejecución efectiva de los derechos fundamentales. Además, la interculturalidad entre la población gitana y el resto de la sociedad mejora la convivencia, la cohesión social, la calidad de vida, la democracia y el Estado de derecho.

## 2.8.

### CONCLUSIONES

La comunidad gitana española se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad en comparación con el resto de la sociedad mayoritaria, a pesar de convivir en mismos espacios desde hace cientos de años. Por tanto, se puede afirmar que la inclusión e interculturalidad no es efectiva con carácter general. La crisis del coronavirus ha supuesto múltiples perjuicios a toda la ciudadanía, pero aquellos que ya contaban con obstáculos previamente se han visto más agraviados, como es la población rom.

Existe una limitación de derechos fundamentales, pero no ha tenido los mismos efectos para todos los ciudadanos residentes en España. Uno de esos derechos fundamentales que se ha visto atacado, que además es un derecho humano, ha sido la igualdad de trato y la no discriminación. Existe normativa tanto nacional como internacional que prohíbe y sanciona las manifestaciones de la discriminación en cualquier esfera sin una causa objetiva, justa y amparada por la ley, ya que son derechos que cuentan con el estatus y amparo constitucional; sin embargo, las prácticas discriminatorias hacia personas de etnia gitana han estado al orden del día durante el estado de alarma.

El derecho a la igualdad ante la ley y a que toda persona esté protegida contra discriminación constituye un derecho universal reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, así como en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de los que son signatarios todos los Estados miembros.

La discriminación basada en el origen racial o étnico pone en peligro la consecución de los objetivos del Tratado CE, en particular la consecución de un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad, y también puede hipotecar el objetivo de desarrollar la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia.

Numerosos incidentes discriminatorios en contra de la comunidad rom han sido recogidos por el Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. Se han generado relaciones de culpabilidad y responsabilidad entre la comunidad gitana y la propagación del virus; discurso de odio en redes sociales e internet en general y problemas para seguir el desarrollo del curso académico por escasez de recursos tecnológicos y humanos. Para sufragar los daños acaecidos se han llevado a cabo, por parte del servicio, así como de entidades que tienen como objeto social la inclusión y el progreso de la población gitana, estrategias de mediación, donaciones y acciones judiciales, en las situaciones más agravadas.

Esta crisis puede suponer un retroceso en el ejercicio de derechos de las víctimas de discriminación. La grave situación económica que atraviesan las víctimas hace que su prioridad esté relacionada con necesidades básicas vitales, dejando de lado la denuncia de sus experiencias discriminatorias vividas y por tanto, la posibilidad de defensa.

Es necesario abolir la discriminación en todas sus vertientes. Para ello, el trabajo en conjunto de organizaciones, entidades, agentes claves y ciudadanía es fundamental. Se establecieron ciertas recomendaciones específicas por parte del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, para paliar los daños acometidos y los potenciales para la población gitana y el resto de colectivos vulnerables.

## 2.9.

### BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid: CEC, 145.
- Aragón Reyes, M. (1986). *La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional*, Revista Española de Derecho Constitucional (REDC), nº 16, mayo-agosto: 85-136, Madrid.
- Arce y Flórez-Valdés, J. (1991). *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Madrid: Civitas.
- Basile, S. (1980). *Los valores 'superiores', los principios fundamentales y los derechos y libertades públicas*, en García de Enterría, E. y Predieri, A., *La Constitución Española de 1978*, Madrid: Civitas, pp. 261-315.

- Cahn, C. y Chirico, D. (1996). *A special remedy: Roma and schools for the gipsy kids*, 23.
- Cavalli-Sforza, L. y Cavalli-Sforza, F. (1994). *¿Quiénes somos? Historia de la diversidad humana*. Barcelona: Editorial Crítica, pp. 171-175.
- Congreso de los Diputados (2005). *Proposición no de Ley Relativa al Reconocimiento de los Derechos del Pueblo Gitano*, 162/000320.
- Cruz Villalón, P. (1989). *Formación y evolución de los derechos fundamentales*, Revista Española de Derecho Constitucional, 25: 35-62.
- De Otto y Pardo, I. (1987). *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona: Ariel, 16-38, 24.
- Díez-Picazo, L. (2003). *Sistema de Derechos fundamentales*, Madrid: Civitas, 79.
- European Commission (2008). *European year for combating poverty and social strategic framework document*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee* Exclusión.
- Figueruelo Burrieza, A. (1988). *Las garantías institucionales en cuanto a derechos fundamentales en el Estado social democrático de Derecho*, Jornadas de Estudio sobre el Título Preliminar de la Constitución, V. I, Secretaría General Técnica, Madrid: Centro de Publicaciones, 45-49.
- Fredman, S. (2005). *Double trouble: multiple discrimination and EU law*, en *European Antidiscrimination Law Review*, 2: 13-18.
- Freijedo, F. J. (1998). *La soberanía borrosa: la democracia*. En Oviedo, Fundamentos, No. 1, Junta General del Principado de Asturias (pp. 381-455). Versión electrónica en <http://www.uniovi.es/constitucional/fundamentos/primero/bastida1.htm>
- García Canales, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid: Civitas, 178.
- García Pascual, C. et al. (2013). *La discriminación múltiple en los ordenamientos jurídicos español y europeo*, Valencia: Tirant lo Blanch, 212.
- García Pelayo, M. (1991). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Obras completas, T.II, Madrid: CEC, pp. 1.585-1.717.
- Garrido Falla, F. (1980). *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 29.
- Garrorena Morales, A. (1991). *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid: Tecnos, 36.
- Giménez Gluck, D. (2004). *La ausencia de límites constitucionales de la acción positiva a favor de las personas con discapacidad*. En Campoy Cervera, I. (coord.), *Los derechos de las personas con discapacidad: perspectivas sociales, políticas, jurídicas y filosóficas*. Madrid: Dykinson, 113-126.
- Giménez Gluck, D. (2004). *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcelona: Bosch, 78-93.
- González Amuchastegui, J. (2004). *Autonomía, dignidad y ciudadanía. Una teoría de los derechos humanos*, Valencia: Tirant lo Blanch, 417-432.
- González, M. J. (2002). *La escolarización de la primera infancia en España: desequilibrios territoriales y socioeconómicos en el acceso a los servicios*. En *El Estado de bienestar en España*. Navarro, Vicenç. Madrid, Tecnos, 28.
- Jiménez Campo, J. (1983). *La igualdad jurídica como límite frente al legislador*, REDC, 9: 71-114. Madrid.

- Llamazares Fernández, D. (2007). *Derecho de la libertad de conciencia I*, 3<sup>o</sup> edición, Madrid: Civitas, 134-156.
- Marina, J. A. y de La Válgoma, M. (2000). *La lucha por la dignidad. (Teoría de la felicidad política)*, Barcelona: Anagrama, 253-268.
- Miranda Gonçalves, R. (2019). *La dignidad de la persona humana. Breve estudio comparado desde el derecho público*, A dignidade da pessoa humana. Entre a representatividade do significado jurídico e a efetividade no mundo da existênci. Curitiba: Brazil Publishing, 239-257.
- Naranjo de la Cruz, R. (2011). *Derechos fundamentales*. En: Ballaguer Callejón, F., *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 435-492.
- Pace A. (1998). *La heterogénea estructura de los derechos fundamentales*, Cuadernos de Derecho Público, 3: 9.
- Peces Barba, L. (2002). *La dignidad de la persona desde la filosofía del Derecho*, Instituto de derechos humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III, Madrid: Dykinson, 21-26.
- Pedró, F. (2004). *Una perspectiva comparativa sobre la calidad de la enseñanza en España*. En Navarro, Vicenç (coord.), *El Estado de bienestar en España*, Madrid: Tecnos, 258.
- Pérez Luño, A. E. (2001). *Diez tesis sobre la titularidad de los derechos humanos*. En Ansuátegui Roig F. J., *Una discusión sobre derechos colectivos*, Madrid: Dykinson, 164.
- Rey Martínez, F. (2007). *La discriminación racional en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos*, Revista Española de Derecho Constitucional, 81: 279-307.
- Rey Martínez, F. y Giménez Gluck, D. (2010). *Por la diversidad, contra la discriminación: la igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas*, Madrid: Fundación Ideas, 142-153.
- Rubio Llorente, F. (1990). *Juez y ley desde el punto de vista del principio de igualdad*, El poder judicial en el bicentenario de la revolución francesa, Madrid: Ministerio de Justicia, 12-16.
- Sánchez Ferriz, R. (1992). *Algunas reflexiones sobre la efectividad de los derechos*, Revista de Derecho político, 36: 211-245.
- Suay Rincón, J. (1985). *El principio de igualdad en la justicia constitucional*, Madrid: Instituto de Estudios de Administración local, 238.
- Villacorta Mancebo, L. (2005). *Principio de igualdad y legislador: arbitrariedad y proporcionalidad como límites (probablemente insuficientes)*, Revista de Estudios Políticos (REP), 130, octubre-diciembre: 35-75. Madrid.

#### RECURSOS INFORMÁTICOS

- Página Servicio de Asistencia y Orientación a Víctimas de Discriminación Racial o Étnico <https://asistenciavictimasdiscriminacion.org/> (Fecha última consulta: 22/06/2020)
- Página web Fundación Secretariado Gitano <https://www.gitanos.org/> (Fecha última consulta: 07/06/2020)
- Encuesta realizada por la FSG: <https://www.gitanos.org/actualidad/archivo/131067.html> (Fecha última consulta: 25/05/2020)

# CAPÍTULO 3

pp. 99-120

por

Alonso CORTINA ACEVEDO

Rosiris UTRIA PADILLA

## **MIEDO COLECTIVO, VULNERABILIDAD DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO**

*y responsabilidad social de las  
escuelas de Derecho en el contexto  
de la pandemia por Covid-19\**

COLLECTIVE FEAR, VULNERABILITY OF THE SOCIAL RULE  
OF LAW AND SOCIAL RESPONSIBILITY OF LAW SCHOOLS  
IN THE CONTEXT OF THE COVID 19 PANDEMIC

\* El trabajo aplica al contexto de la pandemia los resultados de la investigación titulada: «Lineamientos para el diseño de un modelo de currículo innovador, humanista y socialmente responsable esbozados a partir del análisis de la experiencia curricular de la Escuela de Derecho, Universidad del Sinú, seccional Cartagena» 2020, en la que se estableció la necesidad de que las escuelas y facultades de Derecho asuman como objetivo de responsabilidad social universitaria la formación y desarrollo político-jurídico de las comunidades frente a las metas establecidas en los objetivos de desarrollo del milenio particularmente el No. 4.

## RESUMEN

Este trabajo expone los resultados de una revisión bibliográfica que explora, desde una perspectiva multidimensional, jurídica, política y social, la relación teórico conceptual entre el impacto político del miedo colectivo que produce la pandemia por la Covid-19, el manejo excepcional del Estado constitucional social de derecho y la responsabilidad social universitaria en la formación de ciudadanos resilientes. La revisión se enmarca en la teoría social de la percepción del riesgo, la teoría del miedo como factor de desestabilización política y de motivación de protección, las teorías de afrontamiento y resiliencia para evitar las contracciones del Estado y la teoría de la responsabilidad de generar procesos de innovación social, educativa y tecnológica que tienen las instituciones de educación superior, en particular, las escuelas de derecho, más allá de las aulas y de la proyección social. Todo ello para proveer herramientas jurídico-políticas a la comunidad de influencia para afrontar las crisis, en este caso la emergencia de salud pública.

**PALABRAS CLAVE:** resiliencia política; miedo político, responsabilidad social universitaria, pandemia.

## ABSTRACT

This paper presents the results of a literature review that explores, from a multidimensional, legal, political and social perspective, the theoretical and conceptual relationship between the political impact of the collective fear produced by the Covid-19 pandemic, the exceptional management of the social constitutional rule of law and the social responsibility of universities in the formation of resilient citizens. The review is framed in the social theory of risk perception, the theory of fear as a factor of political destabilization and protection motivation, the theories of coping and resilience to avoid the contractions of the constitutional rule of law and the theory of the responsibility to generate processes of social, educational and technological innovation that higher education institutions have, in particular, law schools, beyond the classroom and social projection, to provide legal-political tools to the community of influence to face crises, in this case the public health emergency.

**KEYWORDS:** political resilience; political fear, university social responsibility; pandemic.

## 3.1.

### INTRODUCCIÓN

La pandemia global por COVID 19 impacta sensiblemente la posibilidad de avanzar en diversos ámbitos de acción social, en los que el ámbito educativo ha sido de los más afectados. Esto, debido a las medidas de confinamiento y distanciamiento social que se implementaron para su contención. La escuela se configura desde su contexto, y en respuesta a éste, se fortalece para responder con autoprotección, afrontamiento y resiliencia a las crisis sociales. En este caso, las instituciones de educación superior, en general, han reaccionado aprovechando el soporte tecnológico para crear ecosistemas sostenibles, colaborativos y solidarios ante los desafíos; pero no es ese el eje de análisis en este trabajo.

Sin opacar la relevancia de la temática, sabemos que las universidades antes de la pandemia venían avanzando en la transición a la digitalización, contaban con una infraestructura tecnológica y cierta experiencia en el desarrollo de una cultura digital. Sin embargo se hace necesario establecer un marco teórico para transitar de la responsabilidad social universitaria en términos de programas de extensión a la política de conexión de las necesidades del contexto social a las funciones sustantivas de las instituciones de educación superior. De forma que contribuyan a la construcción de un orden social de convivencia saludable para el desarrollo humano sustentable en sociedades como la nuestra.

La cuestión de la que se da cuenta en este informe de investigación, lejos de describir los matices de la crisis de la salud pública en más de 80 países o indagar sobre el proceso de adaptación pedagógica de los programas académicos y su diseño curricular a los múltiples campos de problemas aparejados con la pérdida del espacio escolar tradicional, se busca identificar los ejes de articulación de la concepción de la responsabilidad social universitaria, la pedagogía para la ciudadanía social y su potencial para prevenir catástrofes, manejo adecuado del miedo emocionales hacia la enfermedad y el estado de salud subjetivo y la preservación del Estado social de derecho aun en contextos de emergencia manifiesta.

El texto se desarrolla en tres momentos: primeramente, se presenta una aproximación multidimensional al contexto de la pandemia que permita identificar las principales fuentes del miedo socialmente compartido por las consecuencias devastadoras de la pandemia y de la percepción generalizada de una extrema vulnerabilidad e indefensión ante una amenaza de extinción

dada la falta de respuesta efectiva de la ciencia y de las autoridades para la contención y manejo de la contingencia. En segundo momento, se analiza el efecto político-jurídico que pone en riesgo la garantía de protección de los derechos humanos y fundamentales dada la inestabilidad política que afecta al Estado de derecho; finalmente, se trazan los vínculos comprensivos entre responsabilidad social universitaria y riesgo de pérdida del Estado de derecho y la consecuente vulneración de derechos constitucionales, que eventualmente puede generar el impacto político negativo de la pandemia, señalando la pedagogía ciudadana para la formación de «resiliencia política» y el afrontamiento como una acción necesaria de innovación social universitaria responsable.

## 3.2.

### CONTEXTO GENERAL DE LA PANDEMIA

A finales del año 2019 la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene conocimiento de la existencia de una enfermedad respiratoria desconocida, surgida en la ciudad de Wuhan, Provincia Hubei, China, producida por un virus denominado por el Comité Internacional de Taxonomía de Virus como síndrome respiratorio agudo-coronavirus 2 (SARS-CoV-2) al que posteriormente la OMS llamaría enfermedad Covid-19, a partir del 23 de marzo de 2019 la enfermedad fue considerada una pandemia tras evidenciarse la salida del virus de Wuhan y su expansión por todo el mundo.

Solo se dispone de tratamiento de soporte sin efectividad en todos los infectados, la terapia con oxígeno se reserva para casos severos de la enfermedad con el objetivo de mantener la saturación de oxígeno por encima de un 90%. El ventilador mecánico se utiliza en casos de falla ventilatoria refractaria a oxigenoterapia. Sin un tratamiento antiviral específico, se han propuesto medicamentos como ivermectina, Cloroquina, Hidroxicloroquina los cuales, en su mayoría, han sido extrapolados del tratamiento empleado en Ébola, SARS-CoV y MERS-CoV sin investigaciones clínicas concluyentes de respaldo ante la patología.

La mortalidad depende de la edad, y las comorbilidades que padece la persona al momento de ser infectada, toda la población está en riesgo de ser infectada, la mayoría de los casos reportados en China se presentaron en personas cuya edad oscilaba entre 30 a 79 años (87%), 3% en mayores de 80 años y 2% entre 0 a 19 años. Además, el 80% de los casos sufrieron enfermedad leve, 14% enfermedad severa y el 5% fueron casos críticos que necesitaron UCI (16). La letalidad del virus en el primer pico que se presentó en China con 82 mil infectados se reportó de 5,6%, siendo el riesgo 3.6 veces

mayor en enfermedad grave, 1.14 veces mayor en personas mayores y 1.83 más en hombres (Tono *et al.*, 2020).

Las primeras medidas de control asumidas en la generalidad de países afectados son de salud pública las cuales buscan principalmente reducir la altísima velocidad de contagio del Covid-19. Las medidas comunes son el aislamiento, la detección oportuna de contagios, el seguimiento de casos, y la elaboración y ejecución de protocolos de bioseguridad (Tono *et al.*, 2020). A fines del 2020, las únicas certezas científicas son sobre el carácter agresivo y mortal del virus, vacunas exprés y el miedo que produce la incertidumbre, la urgencia del relajamiento de las restricciones a la movilidad y el distanciamiento social, restablecimiento de la dinámica económica y restablecimiento de garantías de libertades fundamentales.

La disponibilidad de diversos tipos de vacunas desarrolladas en tiempo récord, con muchas dudas sobre su efectividad, evidencia lo obvio, se requiere tiempo para comprender los efectos multidimensionales de la pandemia, tanto como para definir si la postpandemia, significa retomar con ligeras modificaciones lo puesto en suspensión o la emergencia de una gran recesión agravada por fuertes luchas redistributivas, consecuencia de la desigualdad intensificada por las consecuencias directas e indirectas de la pandemia. La amenaza por la nueva enfermedad ha puesto de presente que la fortaleza o debilidad del ordenamiento de las sociedades modernas ante lo imprevisible depende decisivamente de la fortaleza o debilidad de sus sistemas de autocuidado, educación ciudadana, seguridad social y estabilidad financiera de los Estados.

La pandemia viene mostrando la extrema vulnerabilidad del sistema social de convivencia de corte capitalista, que redundando en miedo exacerbado o en afrontamiento y resiliencia ante los retos por los cambios en la dinámica social, política y económica locales y global. La pandemia muestra que en sociedades como las latinoamericanas, en particular la colombiana, las diferentes patologías sociales asociadas a prácticas extendidas de exclusión social, desigualdad, pobreza, condicionan los modos de afrontar el miedo ante una crisis sanitaria extrema por la pandemia. Estos precedentes, antes que aumentar la resiliencia de las personas, puede moderar la intensidad de pérdidas percibidas y obstaculizar la adaptación (Rodríguez-Llanes *et al.*, 2013).

Se entiende que el miedo, en tanto respuesta emocional primitiva a una amenaza, es más incalculable e impredecible que el riesgo (Fennell, 2016) pueden constituirse en un problema que amenaza la estabilidad social, económica, política y jurídica de las sociedades modernas, siendo entonces una

prioridad a futuro transformar la vulnerabilidad social en afrontamiento, autocuidado, resiliencia y cultura ciudadana. En este aspecto las instituciones de educación superior pueden jugar un papel determinante si asumen como parte de sus funciones estratégicas y de responsabilidad social tanto impulsar el desarrollo científico, tecnológico, económico, como el político, cultural y ciudadano local articulándose a las comunidades de pertenencia con sentido humanista de cooperación y civilidad.

En lo que sigue se hará una aproximación a circunstancias identificadas y estudiadas en el estado del arte como factores propios del contexto multidimensional de la pandemia que generan emociones como la ansiedad, depresión, ira y miedo, particularmente, la revisión se hace sobre la literatura referida al miedo, toda vez que el objetivo es identificar el impacto político que ésta emoción tiene en la estabilidad y garantía de preservación del Estado de derecho en tiempo de pandemia y los aportes que pueden hacer las facultades de derecho para mitigar el riesgo desde la responsabilidad social universitaria.

### 3.3.

#### EL MIEDO A LA PANDEMIA

por Covid-19

El miedo, una de las emociones básicas del ser humano, se le define como un estímulo o señal ante determinado riesgo hecho por el cual el individuo emprende un «ataque» o una «retirada» (Strongman, 1998, p. 114). En ocasiones la ansiedad juega un rol decisivo en la configuración de temores irreales cuyo objeto se torna difuso, para Sauri (1986, p. 21) «el miedo es una elaboración simbólico-emocional, cuando esta elaboración se hace extrema (terror) el individuo pierde su defensa implicando su propio aniquilamiento».

La pandemia de Covid-19 en términos generales se constituye en fuente de un profundo miedo y pánico extendido a todas las poblaciones (Strong, 1990; Person *et al.*, 2004), reacción asociada al cambio disruptivo en las dinámicas de relacionamiento familiar, social, laboral, político. Miedo que se nutre de la desinformación científica y política, la prevalencia de las redes sociales, la alta velocidad de contagio de la enfermedad, la inestabilidad e incapacidad de los sistemas de salud para proveer atención de calidad a los afectados, las medidas de prevención del contagio (cuarentena) y los fuertes inconvenientes en la prestación de los servicios públicos y privados, lo que a su vez deriva en un estancamiento económico, quiebra financiera de muchos mercados, colapso en la salud mental-social,

insatisfacción en la prestación de servicios, discriminación social, respuesta gubernamental deficiente, insatisfacción de la población frente a las medidas de reactivación económica de los mercados.

Mamzer (2020) encuentra que las medidas para prevenir el contagio de coronavirus generan una disrupción en el sentido de seguridad ontológica, que permite a las personas organizar su cotidianidad, generando emociones negativas como el miedo, el cual puede agravarse según el curso, gestión estatal y social de la pandemia; por lo que el miedo es una variable central al momento de evaluar los impactos de la pandemia. Estos estudios pudieron determinar que el impacto negativo que imprime la pandemia sobre las emociones obliga una mirada más amplia sobre el sistema social y político toda vez que el miedo colectivo no permite a la población ser objetiva frente a la valoración de las medidas jurídico-políticas que toma el Estado para hacer frente a la pandemia, así los ciudadanos se someten a la restricción de sus libertades ciudadanas en condición vulnerabilidad política.

### 3.3.1.

#### MIEDO GENERADO POR LA MEDIDA CONTINGENTE

##### de aislamiento social o cuarentena

En el contexto epidemiológico encontramos elementos generadores de miedo en las cargas que se asocian a la enfermedad tales como mortalidad, morbilidad, y calidad de vida, determinadas en gran medida por la forma y velocidad de contagio, medidas de prevención y atención de la enfermedad. En este sentido, se identifican como generadores de miedo colectivo las situaciones problemáticas derivadas de la puesta en práctica de la medida preventiva del aislamiento social o cuarentena.

Las medidas de distanciamiento social y cuarentena casi sin excepción han generado crisis relacionadas con en el mercado del empleo, la seguridad alimentaria, la exclusión de sectores de la población entre otras. Estas crisis, cada una en su contexto específico dentro del panorama general de la pandemia, produce unos efectos que intensifican y masifican el miedo socialmente compartido.

### 3.3.2.

#### MIEDO AL DESEMPLEO

Según un estudio de CEPAL (2020) la pandemia del Covid-19 ha golpeado gravemente a los trabajadores de todo el mundo. A junio del año 2020,

9 de cada 10 trabajadores se encuentran ubicados en países donde aún se mantiene el cierre de lugares de trabajo. Entre abril y junio, las horas trabajadas disminuyeron en un 20 por ciento en relación con el último trimestre de 2019. Se estima que las tres cuartas partes del empleo informal en todo el mundo se verán afectados significativamente por las medidas de cierre o por trabajar en los sectores más afectados.

### 3.3.3.

#### MIEDO POR INSEGURIDAD ALIMENTARIA

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO):

*«la mayoría de las evaluaciones actuales prevén una contracción en la oferta y la demanda de productos agrícolas, señalando posibles interrupciones en el comercio y la logística» (2020, p. 2).*

El desabastecimiento es una de las formas como se intensifica la sensación de vulnerabilidad e indefensión frente a la pandemia, que por lo demás produce un miedo colectivo de no contar con los alimentos básicos para subsistir.

### 3.3.4.

#### MIEDO POR EXCLUSIÓN SOCIAL

Un estudio realizado por Cava *et al.* (2005) encuentra que a mayor tiempo de confinamiento en cuarentena mayor es la posibilidad de padecer estrés postraumático en ese sentido establecieron que una cuarentena que supera los 10 días, aumenta la percepción del miedo a contagiarse con la enfermedad, aumentando los niveles de miedo, ansiedad y estrés lo que tiene una fuerte repercusión en los sectores de la poblaciones más vulnerables históricamente excluidos de la comunidad nacional.

Los inmigrantes no formales y los pobres históricos son la población más golpeada en la pandemia, si bien es cierto, la pandemia despierta sentimientos de solidaridad no es menos cierto que ésta es de carácter selectivo, se ofrece sólo a quienes son considerados del mismo grupo mientras que el migrante, el reo, el enfermo, y en general muchas minorías sociales intensamente expuestas a la violencia y la pobreza, no son tocadas por esta solidaridad (León, 2020). Así las cosas, no es difícil entender cómo en estas

minorías se potencia el miedo a enfermar y de sobrevivir o no al virus, toda vez que estos sujetos no sólo lidian con la pérdida de sus ingresos y el hambre, sino que deben afrontar además la desconfianza pública.

Brooks *et al.* (2020) encontraron que en la cuarentena uno de los factores generadores de miedo colectivo es la exclusión social que padecen grandes sectores de la población por la precaria situación económica con que deben enfrentar la cuarentena, condición de pobreza que los avoca a violar la medida para lograr suplir necesidades básicas que en la vida cotidiana son más o menos solventadas mediante el trabajo informal en los espacios públicos. Otro sector de la población fuertemente discriminados son las personas contagiadas, quienes deben enfrentar el rechazo de los demás y gestos de evitación ante una eventual proximidad; todas estas conductas incrementaron considerablemente las experiencias de miedo, ira, frustración, depresión y ansiedad (Broche, Fernández y Reyes, 2021).

### 3.3.5.

#### MIEDO AL DESABASTECIMIENTO

El confinamiento involuntario produce ansiedad y un miedo dramático de llegar al desabastecimiento por prórrogas legalmente establecidas, pero indefinidas, a las restricciones a la libre circulación se desata, en consecuencia, la compra desmedida de víveres, medicamentos y enseres, situación que puede llegar a producir realmente un desabastecimiento. Según Brooks *et al.* (2020) esta situación puede sostenerse hasta por seis meses después de darse por terminada la cuarentena, además evidenciaron que no tener acceso a medicamentos generaba aún más miedo, ansiedad y stress, cerrándose un círculo vicioso que aumentó los posibles efectos de un estrés post traumático lo que aumenta el estado de miedo colectivo.

### 3.3.6.

#### MIEDO ASOCIADO CON LA VACUNA contra el Covid-19

Otro aspecto directamente relacionado con el contexto epidemiológico generador de miedo socialmente compartido, son los asuntos controversiales asociados con la eficiencia de la vacuna frente a la «inmunidad de grupo». El concepto se basa en la protección que puede tener el individuo al verse rodeado por personas inmunizadas por vacunación, tener una respuesta inmune contra el virus o haberlo contraído, en este sentido para que la protección de grupo se produzca es necesario la vacunación masiva como

estrategia para alcanzar una protección generalizada de la población. Sin embargo, esta solución encuentra obstáculos como suficiencia en la capacidad de producción de las vacunas frente a la demanda mundial, la dificultad de una distribución rápida y eficiente de las vacunas, la disponibilidad de recursos para la financiación estatal de la compra y proceso de vacunación masiva (Zapata y Moreno, 2020). Todos los elementos reseñados pueden generar frustración, descontento y desesperanza contra las instituciones o autoridades del Estado encargadas de combatir la pandemia, desinstitucionalización que fecunda la sensación de indefensión frente a la pandemia e intensificando el miedo socialmente compartido.

### 3.4.

#### EL PROBLEMA DE LA PERCEPCIÓN

##### del riesgo y la infodemia

Un riesgo puede entenderse como el producto entre la intensidad de un daño derivado de un evento y de la probabilidad de que realmente ocurra. La intensidad del daño y la posibilidad de que el evento se dé, depende de dos factores: el primero, una evaluación racional realizada con técnicas específicas; el segundo, una evaluación subjetiva guiada por emociones internas e influencias externas (Touzet, 2000). La forma como los fenómenos repentinos, inciertos, disruptivos y amenazantes son percibidos por la sociedad, es explicada por las ciencias sociales con la teoría de la percepción del riesgo, describiendo como poblaciones vulnerables reaccionan a la información que reciben de un evento amenazante y desconocido. La teoría centra su atención en unos indicadores con los que se busca medir el grado de impredecibilidad y controlar amenazas de gran impacto social sobre las cuales se tiene poca o ninguna información (Carreón, 2017).

La percepción de riesgos hace alusión a las exigencias de mitigación de la severidad, violencia o dolor que puede producir un evento, lo que involucra la forma cómo la amenaza se percibe desde el juicio subjetivo de la población, para lograr influir efectivamente en tales demandas tomando las acciones políticas que logren impactar positivamente la percepción del riesgo (Oltedal y Rundmo, 2004). En cuanto a la pandemia por la Covid-19, la teoría de la percepción del riesgo plantea que, dada la intensa incertidumbre e incapacidad de reacción efectiva del Estado y la ciencia ante la amenaza, la «Infodemia» sobre el desarrollo y naturaleza de pandemia, producen lo que Juárez (2017) llama suspensión emocional y racional de la capacidad de percibir adecuadamente los riesgos asociados a la pandemia.

### 3.4.1.

#### EFFECTOS DE LA INFODEMIA SOBRE la comunicación política de crisis

La teoría contemporánea del riesgo establece que la pandemia produce un fuerte impacto emocional materializado en un intenso miedo socialmente compartido del cual se deriva un alto grado de desconfianza con las autoridades del Estado, lo que representa un gran problema para las autoridades de salud pública en la medida en que se dificulta, la gestión de nuevos casos de contagios y la aplicación de medidas de mitigación (Hernández, 2020), lo que produce mayor desconfianza en el ejercicio efectivo del poder del Estado (Nájera *et al.*, 2020). Así mismo la teoría plantea que el impacto negativo del miedo socialmente compartido, miedo pandémico, sobre la gestión pública de la pandemia será mayor o menor, según sea la calidad de la información que reciban los ciudadanos, de ahí la importancia de analizar la influencia negativa que ejerce la «Infodemia» sobre la comunicación política de crisis.

Se entiende por comunicación política de crisis, la gestión adecuada de la comunicación entre las autoridades del Estado y la comunidad en momentos de extrema amenaza para la sociedad tiene como fin preparar a los afectados, principalmente a la población más vulnerable, para que puedan enfrentar la crisis de manera adecuada. Según Coburn (1991) el alto grado de incertidumbre y autopercepción de vulnerabilidad frente a eventos que amenazan de manera particular la vida del ciudadano y en general la estabilidad social, estriba precisamente en que los potenciales afectados no tienen experiencias previas de exposición al desastre anunciado. La información disponible es clave para la valoración subjetiva y social del riesgo, la misma proviene de los medios informativos siendo relevante la forma en que se reporta la información, quien lo hace y la base científica en la producción de la noticia.

En la actualidad las redes sociales se han convertido en fuente de noticias no verificadas conducentes a distorsión de la comunicación política de crisis, toda vez que propician una dinámica de constantes discrepancias sobre cómo gestiona el Estado la pandemia y, sobre todo, la abrumadora cantidad de información imprecisa e incluso falsa que en ellas circula. Las «fake news», término definido como información falsa, imprecisa, ambigua o engañosa, construida, difundida o promocionada para generar intencionalmente daño o perturbación pública o perseguir la satisfacción de intereses personales, han abundado sobre la pandemia y sus efectos según la OMS, introduciendo el concepto de «infodemia» para hacer notar el fenómeno peligroso que se genera con la difusión indiscriminada de noticias falsas o manipuladas relacionadas con la Covid-19.

La infodemia resulta tener un impacto negativo dada la facilidad y rapidez con la que se difunden las «fake news» y la imposibilidad de desmentirlas con el mismo alcance con que se propagan. Al respecto, sostiene Gartner (2017):

*«cualquier noticia falsa circula por la Web a una velocidad infinitamente superior a la de cualquier rumor o bulo propagado en la Historia» (p. 12).*

Diversos estudios coinciden en que las comparando la velocidad con que se replican las noticias verdaderas en relación con las falsas, estas últimas superan a las primeras en un setenta por ciento, lo que obedece entre otras a razones a que las noticias reales y verdaderas deben ser redactadas en textos que superan hasta seis veces el número de caracteres con las que se construyen las falsas.

Otro problema que afecta la comunicación política de crisis, es el hecho de que la mayoría estas «noticias» son producidas por «periodistas ciudadanos» que desconocen los criterios éticos para la generación de noticias auténticas, convirtiendo en temas de interés público hechos o comentarios circunstanciales, científicamente irrelevantes que no lo ameritan, generando tendencias de opinión pública completamente desfasadas de la realidad pandémica (Díaz e Ybañez, 2020), pero que resultan útiles al logro de interés políticos contrarios al color político que se encuentran al frente del gobierno.

### 3.4.2.

#### EFECTOS DE LA INFODEMIA SOBRE LA PERCEPCIÓN

##### del riesgo de vulneración del Estado constitucional de derecho

La infodemia tiene un efecto político en la medida en que distorsiona la comunicación política de crisis, y con esto contamina la construcción social de la percepción del riesgo de la pandemia, transformando la vulnerabilidad social propia de la pandemia en vulnerabilidad política. Esta tendencia supone que la sociedad civil, armada con la desinformación masiva que circula principalmente en las redes sociales, cuestiona sin criterios de objetividad, la capacidad de reacción gubernamental considerando que los recursos para hacer frente a la crisis no son suficientes ni adecuados, dando por sentado la insuficiencia financiera, científica y tecnológica para plantear una solución efectiva a la crisis (Limon, 2020). En este contexto, ante la declaratoria del

estado de excepción, el avance mortal del virus, la imposibilidad de la ciencia de responder con una cura efectiva contra la enfermedad, la esperanza se centra en las medidas restrictivas de las libertades ciudadanas como la cuarentena, de manera que los ciudadanos, en medio de tal confusión, aturridos por el miedo y en la búsqueda de mayor efectividad a las medidas preventivas contra el contagio masivo del virus, exigen del Estado un despliegue mayor de vigilancia, mayor presencia y demostración de fuerza policial en las calles, reclamarán mano dura contra el infractor de las restricciones de movilidad. Según lo planteado, se exige un Estado Policial de corte foucaultiano fuerte que no dude en restringir con fortaleza las libertades ciudadanas, dejando de lado los derechos fundamentales como eje central del ordenamiento jurídico-político (CEPAL, 2020), aumentándose de esta manera el riesgo de vulneración de derechos humanos y fundamentales.

Con la crisis mundial generada por el Covid-19, el Estado Constitucional de derecho se pone a prueba tras la implementación de mecanismos excepcionales los «estados de excepción» los cuales representan acciones extraordinarias del Estado gobierno cuyo fin es enfrentar contingencias que de manera abrupta ponen en riesgo la estabilidad de la nación. La excepcionalidad de estas medidas o acciones tienen la particularidad que, de manera legítima, por su naturaleza jurídica extraordinaria, imponen límites a los derechos fundamentales, restringiendo libertades ciudadanas (Cabezudo, 2005). Sin embargo, no hay que desconocer que esta medida trae consigo implícito el riesgo de que las medidas excedan el límite de lo que debe ser tolerado o no, discernimiento que resulta muy difícil en la práctica, dadas las confusas circunstancias de crisis generalizada en que deben ser tomadas.

El riesgo de amenaza de los derechos humanos y fundamentales con ocasión de las respuestas estatales a la pandemia es tan cierto que la Corte interamericana de derechos humanos el 9 de abril de 2020, emite la declaración

*«Covid-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales».*

Entre los puntos de la declaración merecen especial atención los siguientes:

*«Todas aquellas medidas que los Estados adopten para hacer frente a esta pandemia y puedan afectar o restringir el goce y ejercicio de derechos humanos deben ser limitadas temporalmente, legales,*

*ajustadas a los objetivos definidos conforme a criterios científicos, razonables, estrictamente necesarias y proporcionales, y acordes con los demás requisitos desarrollados en el derecho interamericano de los derechos humanos. Debe cuidarse que el uso de la fuerza para implementar las medidas de contención por parte de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley se ajuste a los principios de absoluta necesidad, proporcionalidad y precaución de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana» (Corte Interamericana de Derechos Humanos el 9 de abril de 2020).*

En el caso del Covid-19 La legitimidad de la invasión que experimentan los ciudadanos de la esfera íntima de libertad, protegida constitucionalmente contra toda ambición de control del Estado, encuentra justificación en una enfermedad infecciosa mortal totalmente nueva con gran velocidad de contagio, expandida por todo el mundo, y sobre la cual la ciencia declara no tener una cura efectiva. En este panorama el Estado restringe derechos fundamentales y libertades ciudadanas sin que sea fácil demostrar que las medidas son o no son excesivas, inconstitucionalmente, es decir, el hecho de que la ciencia no conozca el comportamiento del virus, los reales alcances de la enfermedad impiden limitar efectivamente el tiempo de duración de las medidas que restringen derechos fundamentales.

De otro lado, frente a la pandemia, también resulta confuso determinar la estricta necesidad y proporción de las medidas de contingencia adoptadas por los Estados por cuanto el órgano reconocido por el contexto internacional como máxima autoridad en salud, de donde emanan protocolos y recomendaciones científicas para enfrentar el avance y efectos de la pandemia, ha sido cuestionada por los Estados Unidos esgrimiendo falta de transparencia en el manejo de la información relacionada con el Covid-19. El cuestionamiento, se agrava con las críticas a las fuentes de financiación de la OMS que pone en duda la legitimidad de sus decisiones, restándole credibilidad. El hecho de que los fondos filantrópicos y de farmacéuticas sean los que cubren gran parte de la financiación de la entidad, se limita el margen de acción de la organización ya que la mayoría de las contribuciones vienen asignadas a fines e intereses específicos, esto quería decir, en otras palabras, que son los donantes los que definen las políticas y programas de salud a implementar a escala mundial con sus fondos (Belardo y Herrero, 2020).

Cuestionado el prestigio y transparencia de la OMS, sus recomendaciones fueron oscurecidas con un fuerte manto de desconfianza, con todo esto se

intensificó la percepción de que las recomendaciones de las OMS no eran tenidas en cuenta por los dignatarios para restringir derechos fundamentales y más bien obedecían a ejercicios de prueba ensayo y error, situación verificable en muchos países por la hiperregulación de la cuarentena, fenómeno llamado por algunos autores como crisis de gobernanza global (Sanahuja, 2020). Con todo lo anterior, no es difícil percibir la dificultad para valorar con criterio científico las restricciones a los derechos fundamentales, tomadas como medidas tomadas en el estado de excepción son realmente temporales, proporcionales y de absoluta necesidad, este riesgo de incertidumbre se traduce en dificultad de control y seguimiento.

## 3.5.

### ROL DE LAS ESCUELAS DE DERECHO FRENTE a los efectos jurídico-políticos de la pandemia

#### 3.5.1.

#### INNOVACIÓN SOCIAL UNIVERSITARIA responsable

La modernidad se caracteriza por asociar el buen vivir con el desarrollo de las ciencias y éste con la generación de conocimiento, conexión que atribuye a la universidad contemporánea no sólo el carácter de organización social con fines educativos y de la construcción y transmisión de conocimiento humanístico y científico, trazando, a su vez, la conexión discursiva con el desarrollo social, el orden, la justicia, la equidad, el cuidado del medio ambiente y la promoción de los derechos humanos. De forma que su organización debe procurar una relación más efectiva con la sociedad contribuyendo a la solución de conflictos y modificación de las condiciones estructurales que causan injusticia, pobreza, violación de derechos humanos o deterioro del medio ambiente.

En el siglo XXI el cumplimiento de la misión de la universidad supone organizarse para proveer respuestas innovadoras a «los retos globales de justicia, paz, equidad y sostenibilidad que enfrentan los Estados y los actores privados en todo el mundo» (Villaeys y Carrizo, 2006; Cuesta, 2010). El compromiso con el cambio social (Proyecto Tunning Latinoamérica, 2006) desafía a las instituciones de educación superior para que sirvan de «palancas» en el camino hacia la nueva sociedad del conocimiento que se está generando a escala global y que está rediseñando el mapa político, comercial y productivo (Rama, 2006). Estas transformaciones, hoy en día, ya están presentes en el ámbito educativo universitario.

En la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior, CMES (2009), celebrada en la Sede de la UNESCO en París, también se planteaba que ningún otro momento de la historia ha sido más importante que ahora para la inversión en los estudios superiores, por su condición de fuerza primordial para la construcción de sociedades del conocimiento integradoras y diversas, y para fomentar la investigación, la innovación y la creatividad. Se hacía una llamada a que, frente a la complejidad de los desafíos mundiales, presentes y futuros, la educación superior asuma la responsabilidad social de hacer avanzar nuestra comprensión de los problemas actuales como polifacéticos, con sus dimensiones sociales, económicas, científicas y culturales; y contribuir al desarrollo de nuestra capacidad para superarlos. La experiencia del decenio pasado demuestra que «la educación superior y la investigación contribuyen a erradicar la pobreza, a fomentar el desarrollo sostenible...» (Cancino *et al.*, 2013).

Esta dinámica de integración universidad sociedad lleva a definir la responsabilidad social universitaria (RSU) tomando en consideración los impactos que la institución genera en su contexto de acción. Los cuales, a groso modo son agrupados en cuatro categorías: organizacional, educativa, cognitiva y social. Lo que implica su definición como «política integral y transversal de toda la universidad que articula los temas de gestión administrativa con sus tres funciones sustantivas: formación, investigación y extensión o proyección social (Schwalb *et al.*, 2019, p. 23).

De acuerdo con el esquema, el eje vertical es común a cualquier tipo de organizaciones (todas generan impactos laborales, ambientales y sociales), mientras que el eje horizontal corresponde específicamente a las instituciones de aprendizaje y conocimiento (podríamos designarlo como eje académico).

El impacto del Covid-19 en el planeta ha sido tan feroz, que ha puesto en cuestión a las instituciones representativas de la modernidad, principalmente aquellas como la universidad vinculadas directamente con la promoción y avance de la ciencia como motor generador de bienestar social, buena vida y desarrollo, si antes de la pandemia la universidad venía siendo fuertemente cuestionada por su poco impacto en la solución de problemas estructurales que dificultan el avance del desarrollo humano y sostenible de las comunidades, ahora en pandemia y post-pandemia, la pertinencia social de la universidad es un elemento clave para superar los efectos sociales, políticos y culturales del Covid-19.

En Latinoamérica, el mejoramiento de la calidad de vida, históricamente se ha asociado principalmente con el cambio de gobierno, con los partidos políticos y demás instituciones democráticas, sin que se tuviera a la universidad como actor protagónico. En este sentido, con la pandemia del Covid-19, esta situación cambió, por cuanto fue un hecho notorio que la ciencia no pudo dar respuesta efectiva, es decir, el anuncio posmoderno de que la ciencia por sí misma no puede cumplir la promesa ilustrada de ser la fuente «sagrada» de bienestar para la humanidad, con el Covid-19 se popularizó, la pérdida de confianza popular en la ciencia, como al respecto reflexionan Zaragoza y Fernández (2021, p. 280):

*«la desconfianza en la ciencia trae consigo la propagación peligrosa de creencias falsas, que van en contra de la ciencia como el discurso antivacunas, las seudociencias, entre otras manifestaciones que terminan por exacerbar el miedo pandémico y que, por lo tanto, se constituyen en un riesgo desestabilizador del orden político y social».*

Jiménez-Pérez (2016) advierte que la comunidad universitaria y todas las demás instituciones involucradas en la divulgación y vulgarización de la ciencias, tienen la responsabilidad social de combatir éstas creencias, debe emprenderse cuanto antes un proceso de alfabetización científica real, eficiente y efectiva, que permita una mejor comprensión de la ciencia sus aportes y limitaciones, la infodemia puso de manifiesto la necesidad de asumir el conocimiento de la ciencia como una competencia ciudadana cuyo desarrollo no puede ser responsabilidad sólo del Estado, debe en este sentido comprometerse la responsabilidad universitaria.

### 3.5.2.

#### ROL DE LAS ESCUELAS DE DERECHO FRENTE

a los efectos políticos de la emoción del miedo durante la pandemia

Dada la vulnerabilidad política y social en la que se sume la ciudadanía por cuenta del miedo pandémico, y la directa implicación que esto tiene con el riesgo de pérdida de institucionalidad del estado constitucional de derecho, la pandemia se vuelve objeto de estudio de las políticas públicas para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social, cuyo objetivo sea entre otros, el fortalecimiento de la educación ciudadana para la gestión de las emociones políticas, lo que implica un desarrollo jurídico normativo legal y reglamentario, de la política pública.

En términos generales, las emociones que experimenta una persona, se dan en un entorno concreto histórica y culturalmente preestablecido, que en gran medida determinan a la persona en cuanto cuáles serán sus creencias, que debe pensar y que debe sentir (Luna, 2007). La emoción del miedo socialmente compartido, se constituyen en una forma de relacionarse en situaciones sociales específicas esto se da de tal manera que se constituye en un vínculo necesario entre subjetividad afectiva y situación social objetiva» (Bericat, 2000). Plantea que las emociones expresan sentidos sociales llenos de significado propios de contextos particulares, desde donde son inducidas un cuerpo de emociones en los actores, que son dirigidas para afectar los sentimientos de manera controlada, de allí que los contextos manipulados para producir determinadas emociones se configuran en una forma de control social.

Indudablemente que la emoción del miedo socialmente compartido, en contexto de pandemia, requiere la atención de las escuelas y facultades de derecho para como instituciones llamadas a la innovación social, educativa y tecnológica aborden la investigación e intervención social del miedo pandémico como un fenómeno social, jurídico-político, rompiendo con la visión ortodoxa de la teoría pura del derecho, en la cual la educación del derecho debía concentrarse en la dogmática del ordenamiento jurídico, haciendo caso omiso a las discusiones sobre el contenido moral de la norma, rechazando por supuesto cualquier posibilidad de estudio del impacto emocional que ésta pudiese causar y sus efectos político.

La modernidad heredó de la ilustración una confianza dogmática en la razón humana, justificada en las promesas del progreso científico, tecnológico y social. Así se vendió la ciencia como el único medio capaz de emancipar al ciudadano de superstición, llevándolo a la madurez de poder concebirse como dueño y señor de sí mismo y del mundo que le rodea, capaz de sobreponerse a la emotividad propia del dogma religioso e irracional que obtiene su poder de dominio sobre el ser humano tras infundir profundamente el miedo a la condenación eterna. La Ilustración con el método científico convenció al ser humano de tener la capacidad de develar racionalmente todas las preguntas que buscan las explicación de los fenómenos verificables en la realidad, así la ciencia se presentó como la nueva diosa capaz de dar la libertad al hombre de conocer el mundo y decidir la acción correcta ante cada contingencia siempre que acuda a la racionalidad excluyendo milagros y dioses mitológicos; ésta es, probablemente, la explicación más acertada de por qué las emociones son consideradas una reacción irracional del ser humano que

pone en riesgo la coherencia y fiabilidad de la razón, siendo en consecuencia la reacción emotiva fuente de violencia y conflictos humanos (Flórez, 2003).

Entendiendo la relación moderna entre razón y emoción como una contradicción se entiende la necesidad de considerar el miedo como parte importante del orden político y jurídico, bajo este entendido el miedo se asume como una reacción emotiva irracional que obstaculiza la libertad como acción de autonomía. Al respecto dice (Robin, 2009, pp. 17-18)

*«Desde entonces, filósofos y políticos, estudiosos y expertos han (...) tachado al miedo de ser el gran mal de la civilización, el impedimento más letal de la libertad, contra el que se debe luchar a toda costa, pero algo dentro de nosotros se resiste a esta antipatía».*

El impacto psico-político y político-jurídico del miedo socialmente compartido en «estados de excepción» declarados como reacción jurídico-política del poder del Estado al contexto multidimensional de la pandemia; pone de presente un reto para la escuelas de derecho en cuanto deben comenzar a abordar el miedo político, como una categoría de gran impacto en la institucionalidad del estado social constitucional de derecho, adecuado los tradicionales procesos de enseñanza aprendizaje a la inter y transdisciplinariedad que el estudio de la relación política, emoción y derecho requiere.

### 3.6.

## CONCLUSIONES

La universidad, particularmente las escuelas de derecho, no pueden seguir desarticuladas con respecto al entorno social, en el sentido de que las investigaciones no sean pertinentes con los ambientes o con la comunidad. La pertinencia significa dar solución a un problema, al clamor social, mas no en dar paliativos. La universidad debe tomar medidas para generar investigaciones que permitan fortalecer las estructuras de base de la organización civil para enfrentar adecuadamente el miedo pandémico como una emoción compartida socialmente con capacidad de sumir a los ciudadanos en una aguda vulnerabilidad política que propicia la desinstitucionalización del orden jurídico; generar contextos jurídicos, sociales y políticos, en los que el riesgo de vulneración del Estado de derecho se aumenta y con esto la vulneración de derechos humanos y fundamentales.

La educación ciudadana debe ser asumida por la universidad como objeto de investigación aplicada inter y transdisciplinar, asumiendo como institución

el llamado a la innovación social, tecnológica y educativa. Así como el reto de integrar sus tres ejes misionales investigación, derecho y docencia, en la búsqueda del desarrollo de competencias que permitan al ciudadano percibir y valorar adecuadamente la pandemia y pospandemia, entendiendo que la amenaza no es sólo contra la integridad física sino también con instituciones fundamentales como el Estado Constitucional de Derecho, esenciales e imprescindibles para conseguir nuestros ideales de buena vida.

### 3.7.

## REFERENCIAS

- Bericat Alastuey, E. (2000). *La sociología de la emoción y la emoción en la sociología*. Papers Revista de Sociología, 62, pp. 145-176. <https://ddd.uab.cat/record/357>
- Broche-Pérez, Y., Fernández-Castillo, E. y Reyes Luzardo, D. A. (2021). *Consecuencias psicológicas de la cuarentena y el aislamiento social durante la pandemia de Covid-19*. Revista Cubana de Salud Pública, 46: e2488. <https://www.scielosp.org/article/rcsp/2020.v46suppl1/e2488/es/>
- Brooks, S. K., Webster, R. K., Smith, L. E., Woodland, L., Wessely, S., Greenberg, N., & Rubin, G. J. (2020). *El impacto psicológico de la cuarentena y cómo reducirla: revisión rápida de las pruebas*. Lancet, 395, 912-920.
- Cabezudo, M. (2005). *Restricción de los derechos fundamentales*. Revista de derecho político 189. <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/9107>
- Cancino, R., Villa, A. y Guido, E. (2013). *Hacia la innovación social responsable: Algunos pasos*. En Rico Adrados, SL, Las universidades como generadores de la innovación: Investigación, iniciativa y responsabilidad social. (pp. 405-430). <https://vbn.aau.dk/en/publications/hacia-la-innovaci%C3%B3n-social-responsible-algunos-pasos>.
- Carreón, J. (2017). *Una revisión teórica para el estudio de la gobernanza de la seguridad pública*. Epsys, 4(1). pp. 1-15, <http://www.eepsys.com/es/una-revision-teorica-para-el-estudio-de-la-gobernanza-de-la-seguridad-publica-2/>
- Cava M. A., Fay K. E., Beanlands H. J. & McCay E. A. (2005). *The experience of quarantine for individuals affected by SARS in Toronto*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0737-1209.2005.220504.x>
- CEPAL, N. (2020). *El desafío social en tiempos del Covid-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-Covid-19>.
- Coburn, A.W., T.J.S. Spence, y A. Pomonis (1991). *Vulnerabilidad y evaluación de riesgo*, PNUD/UNDRO.
- Cuesta González, M., de la Cruz Ayuso, C. y Fernández, J. M. R. (2010). *Responsabilidad social universitaria*. Netbiblo. <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=T-ZjJSnv-FaYC&oi=fnd&pg=PA99&dq=transferencia+de+conocimiento+universidad+cuesta&ots=Nw4RaUx9eH&sig=zMeD2eL-kfBzYLC4dzYjMPpKvqg>

- Díaz, E. C. y Ybañez, L. A. P. (2020). *La infoxicación en tiempos de pandemia: realidad y de saños*. Revista Experiencia en Medicina del Hospital Regional Lambayeque, 6(4). <http://rem.hrlamb.gob.pe/index.php/REM/article/download/507/285>
- Eichelberger, Laura. (2007). *SARS and New York's Chinatown: The Politics of Risk and Blame during an Epidemic of Fear*. Social science & medicine (1982). 65. 1284-95.10.1016/j.socscimed.2007.04.022.
- Fennell, Lucas Martín. (2016). *Estructura, distribución y control temporal de las etapas pre-y proto-andinas que afectaron a la faja plegada y corrida de Malargüe (35°30'-37°)*. Tesis Doctoral. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. [http://hdl.handle.net/20.500.12110/tesis\\_n6133\\_Fennell](http://hdl.handle.net/20.500.12110/tesis_n6133_Fennell)
- Flórez, A. (2003). *Los retos de la posmodernidad en la educación*. En C.E. Vasco, Posmodernidad, ciencias y educación (pp. 124-130). Bogotá: Centro Editorial Javeriano, [https://accedcris.ulpgc.es/bitstream/10553/5466/1/0235347\\_02003\\_0002.pdf](https://accedcris.ulpgc.es/bitstream/10553/5466/1/0235347_02003_0002.pdf)
- Gartner (2017). *Gartner top strategic predictions for 2018 and beyond. Smarter with Gartner*. Recuperado de <https://www.gartner.com/smarterwithgartner/gartner-top-strategic-predictions-for-2018-and-beyond>
- Hernández, J. (2020). *Specification of a social intervention model against Covid-19*. Biomedical Journal of Scientific & Technical Research, 26(4): 1-4. <https://ideas.repec.org/a/abf/journal/v26y2020i3p20062-20065.html>
- Jiménez Pérez, G. E. y Tuesta, N. D. (2016). *Manual de sesiones de aprendizaje con el enfoque de indagación y alfabetización científica*. (Vía EIRL imprenta) Perú: Chiclayo. <https://web-delmaestrocmf.com/portal/manual-sesiones-aprendizaje-enfoque-indagacion/>
- Limon, G. A. (2020). *Specification a model of need for information about Covid-19 coron-virus*. International Journal of Social Science Studies, 8(6): 1-5. <https://www.facico-uae-mex.mx/2018-2022/descargas/revista/17.pdf>
- Luna Zamora (2007). *Emociones y subjetividades. Continuidades y discontinuidades en los modelos culturales*. Estudios sociales sobre las emociones, CONICET/UdG, Córdoba. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3320529.pdf>
- Mamzer, H. (2020). *Postmodern Society and COVID-19 Pandemic: old, new and scary*. Society Register, 4(2), 7-18.
- Nájera, M. J., Aguayo, J. M. B., Guillén, J. C. y Lirios, C. G. (2020). *La percepción de riesgo en estudiantes universitarios ante la propagación del coronavirus SARS-COV-2 y la enfermedad Covid-19*. Revista de Psicología de la Universidad Autónoma del Estado de México, 9(17): 94-107.
- Oltedal, S. & Rundmo (2004). *The effects of personality and gender on risky driving behavior and accident involvement*. Safety Science. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2005.12.003>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). *Análisis y respuestas de América Latina y el Caribe ante los efectos de Covid-19 en los sistemas alimentarios*. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio-video/Covid-19-y-sistemas-alimentarios/es/>
- Rama, Claudio, (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Robin, C. (2018). *El miedo: historia de una idea política*. Fondo de Cultura Económica.

- Rodríguez-Llanes, J. M., Vos, F., & Guha-Sapir, D. (2013). *Measuring psychological resilience to disasters: are evidence-based indicators an achievable goal?*. *Environmental Health*, 12(1), 1-10.
- Sanahuja, J. A. (2020). *Covid-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global*. Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la Covid-19, 27-54. <https://eprints.ucm.es/60555/>
- Saurí, J. (1986). *Las fobias*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Strongman, K. T. (1998). *The psychology of emotion: theories of emotion in perspective*. Chichester: John Wiley & Sons. <https://psycnet.apa.org/record/1996-98457-000>
- Tono, A. M. O., García, M., Moncayo, C. J., Wills, C. y Mahecha, Á. M. C. (2020). *Covid-19: generalidades, comportamiento epidemiológico y medidas adoptadas en medio de la pandemia en Colombia*. *Acta de Otorrinolaringología & Cirugía de Cabeza y Cuello*, 4-13. <https://www.revista.acorl.org.co/index.php/acorl/article/view/475>
- Touzet, R. E. et al. (2000) *Risk Perception and benefits perception (survey results and discussion)*. Ponencia del 10 Congreso de la Protección contra la Radiación Internacional. IRPA. Hiroshima, Japón, 14-19 [https://inis.iaea.org/search/search.aspx?orig\\_q=RN:32063343](https://inis.iaea.org/search/search.aspx?orig_q=RN:32063343)
- UNESCO (2009, del 5 al 8 de abril). *Conferencia Mundial sobre la Educación Superior 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo*. [Conferencia] París, Francia. [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000183277\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pfo000183277_spa)
- Vázquez Bernal, B. y Jiménez Pérez, R. (2016). *Modelización de un constructo teórico sobre la percepción del alumnado en procesos de indagación en ciencias*. <https://addi.ehu.es/handle/10810/48341>
- Zapata, C. M. y Moreno, S. M. (2020). *De la inmunidad al confinamiento: Dos paradigmas de una misma crisis*. *Más poder local*, 41: 42-43. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7407222>
- Zaragoza Domenech, C. y Fernández Novell, J. M. (2021, february). *La enseñanza de las ciencias en la educación no formal a todos los niveles*. En *Proceedings INNODOCT/20. International Conference on Innovation, Documentation and Education* (pp. 277-286). Editorial Universitat Politècnica de València. <https://riunet.upv.es/handle/10251/162007>

# CAPÍTULO

# 4

pp. 121-135

*por*

Óscar TORRES YARZAGARAY  
Eugenia ARRIETA RODRÍGUEZ  
Freddy MESTRE GÓMEZ

## **INCIDENCIAS ECONÓMICAS DEL COVID-19**

*en América Latina*

ECONOMIC INCIDENCES OF COVID-19 IN LATIN AMERICA

## RESUMEN

A partir de la Emergencia Sanitaria afrontada en América Latina y Colombia desde marzo de 2020 por el Covid-19, se han generado afectaciones negativas en los diferentes sectores económicos por cuenta del aislamiento preventivo obligatorio emitido por los gobiernos de América Latina. Según estimaciones de diferentes gremios, entidades gubernamentales y descentralizadas, en Latinoamérica se tenía previsto un crecimiento del 1% para la vigencia 2020, y para Colombia al igual que Perú un crecimiento superior al 3%, siendo ambos países los de mayor crecimiento en la región y estabilidad económica frente a economías pensadas con mayor robustez como las de México y Brasil con estancamiento en su crecimiento económico en 2019. Frente a la presente investigación se usará el paradigma cualitativo (Martínez, 2008) se aplicará tipología de investigación analítica (Hurtado, 2010) a fin de brindar información relevante para la obtención de nuevos conocimientos para la comunidad científica.

**PALABRAS CLAVE:** economía, Covid-19, América Latina.

## ABSTRACT

As of the Health Emergency faced in Latin America and Colombia since March 2020 by Covid-19, negative effects have been generated in the different economic sectors due to the mandatory preventive isolation issued by the governments of Latin America at the beginning of the pandemic. According to estimates of different guilds, governmental and decentralized entities in Latin America, a growth of 1% was expected for the year 2020, and for Colombia as well as Peru a growth of more than 3%, being both countries the ones with the highest growth in the region and economic stability compared to economies thought to be more robust such as Mexico and Brazil with stagnation in their economic growth in 2019. The present research will use the qualitative paradigm (Martínez, 2008); the analytical research typology (Hurtado, 2010) will be applied in order to provide relevant information to obtain new knowledge for the scientific community.

**KEYWORDS:** economy, Covid-19, Latin America.

## 4.1.

### INTRODUCCIÓN

Durante la evolución de la humanidad se han presentado muchas pandemias que contribuyeron al desarrollo social de las civilizaciones. De las más significativas se conocen la pandemia de la viruela, la epidemia de Antonino o Peste de Galeno hacia el 165 a.C, la peste de Justiniano, la peste negra o muerte negra, seguida de la peste bubónica y la cólera. En la era reciente, la gripe española, la influenza, el virus de inmunodeficiencia humana (VIH) y de manera próxima el Coronavirus (SARS-CoV-2 o conocido como Covid-19).

Se establece como las principales pandemias a lo largo de la historia del hombre a la Peste de Justiniano, con gran incidencia en la caída del Imperio Bizantino, así como también se sitúa entre las más catastróficas a la peste negra y la gripe española, las cuales han generado cambios sociales y económicos en el mundo (Castañeda *et al.*, 2020). La **TABLA 1** recoge las principales pandemias que han azotado a la humanidad.

Ampliando la información relacionada con el Covid-19, al 30 de octubre del 2020 esta enfermedad respiratoria había generado 46,2 millones de casos y 1,2 millones de muertes, constituyendo la primera pandemia afrontada en el siglo XXI.

Es importante mencionar que la humanidad se ha convertido en una sociedad global donde los países tienen un mayor nivel de conectividad mediante el uso de los medios de transporte, por eso, la propagación del Coronavirus ha sido rápida y cualquier otro virus de índole respiratorio tendrá la misma velocidad de propagación, por lo cual, a partir de este suceso con grandes afectaciones a nivel económico mundial es necesario que los países se acojan a la Industria 4.0 para superar la crisis sobre todo aquellos que hacen parte de las Economías de Mercados Emergentes y en Desarrollo (MEEDS).

En términos generales, existe por cuenta de entidades mundiales y multilaterales informes que dan cuenta de un aumento significativo a nivel económico de las MEEDS, las cuales se proyectan a 2060 ser economías influyentes y líderes a nivel global porque su aumento en el crecimiento económico se ha dado por el trabajo en conjunto, es decir, usualmente estas economías han optado por conformar bloques económicos e impulsar su crecimiento apalancándose en el apoyo de grandes economías como China (Banco Mundial, 2020).

**TABLA 1.** Principales pandemias en la historia de la humanidad.

<b>Epidemias</b>	<b>Año</b>	<b>Fallecidos</b>	<b>Causa</b>	<b>Localización</b>
Peste Antonino o Plaga de Galeno	165-180	5 millones	Desconocida ¿Viruela o sarampión?	Asia Menor, Egipto, Grecia e Italia
Peste de Justiniano	541-542	25 millones 45	Peste bubónica	Imperio Bizantino (Constantinopla). Europa y Mediterráneo
Muerte Negra	1346-1353	75-200 Millones	Peste bubónica	Europa, Asia, Africa
Pandemia de Cólera Origen: India	1852-1860	1 millón	Cólera	India (origen) Asia, Europa, América Norte, Suramérica y África
Gripe Rusa	1889-1890	>1 millón	Influenza A H3N8	Mundial (en 4 meses)
Cólera	1910-1911 (1923 aún en India)	800.000	Cólera	Oriente Medio. África Norte, Europa Este e India
Gripe Española 1ª gran pandemia del siglo XX	1918-1920	50-100 millones	Influenza A H1N1	Mundial
Gripe Asiática procedencia aviar	1957-1958	1,2 a 2 millones	Influenza A H2N2	China, Singapur, Hong- Kong, EE. UU.
Gripe de Hong-Kong Tercera gran epidemia siglo XX	1968	1 millón	Influenza A H3N2 Derivado H2N2	Hong-Kong (15%), Singapur, Vietnam, Filipinas, India, Australia, EE. UU.
VIH-SIDA Se descubrió en Africa. Rep. Congo 1968	Pico en 2005-2012	36 millones (desde 1981) Hoy 31-35 millones conviven virus	Virus Inmunodeficiencia Humana	Mundial
COVID-19	2019-2020	En desarrollo	Coronavirus SARS-COVID-2	Mundial. Se descubrió en China (Diciembre 2019)

**Fuente:** tomado de Castañeda y Ramos (2020), quienes adaptaron la información de Hughet G. de National Geographic.

## 4.2.

### FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

Los pensadores liberales Adam Smith y David Ricardo considerados como los padres de la economía moderna establecieron los parámetros para la política económica que se ha venido desarrollando a nivel mundial desde la Revolución Industrial, claramente con mutaciones relacionadas con el

contexto de la sociedad global. Aún más importante resulta Karl Marx quien como pensador crítico económico formuló las bases sociales donde se tiene en cuenta al proletariado sobre la burguesía. En definitiva, Karl Marx es el máximo pensador económico quien, desde el análisis fenomenológico de la economía en su época, pudo ser predictivo y establecer postulados como:

- La sociedad debe verse como un todo articulado donde su esencia, su transformación y evolución histórica es permanente.
- No obstante, dicho proceso evolutivo es producto de las relaciones sociales de producción que se presentan en el contexto del proceso económico.
- Así mismo, la relación del ser humano con la economía es una simbiosis pragmática, es decir, los seres humanos proyectan y hacen la historia (praxis) de la economía y al hacerla se hacen y rehacen a sí mismos.
- La producción es el objeto de estudio de la teoría económica marxista porque es un acto social históricamente determinado por los individuos de la sociedad y no de manera aislada ni como entes ahistóricos.
- La producción como el eje central y el punto de arranque del proceso económico, al tiempo que desencadena una interdependencia recíproca o un condicionamiento mutuo con el resto de fases como el intercambio (circulación), la distribución y el consumo.
- Se establece por primera vez, que existen relaciones asimétricas entre las clases sociales siendo los burgueses quienes concentran los excedentes y los trabajadores solo son forzados a colocar su capacidad biológica a cambio de recibir una distribución mínima de los excedentes obtenidos por quienes concentran el capital.

La ciencia económica a partir del pensamiento marxista estudia las relaciones sociales de producción y el modo específico que prevalece en la sociedad a lo largo del tiempo, además de cómo ésta realiza la transformación de la economía, por lo que, para Marx la economía es la ciencia de la producción concebida como un acto histórico y económico propio de las sociedades.

En la misma línea, Engels (1846) piensa a la economía como una ciencia cuyo propósito es el estudio de las leyes sociales que rigen la producción, la distribución, la circulación y el consumo de los bienes y servicios que satisfacen las necesidades humanas (Pérez, 2017).

Frente a lo establecido por Marx y Engels (1846), se indica:

*«De ahí que ambos pensadores reconozcan que el motor de la historia consiste en la forma específica en que los individuos y las sociedades satisfacen sus necesidades materiales o producen los*

*medios de subsistencia (Marx y Engels, 1846); además, argumentan que los individuos se hacen y rehacen históricamente en consonancia con las condiciones materiales de producción y a partir de la manera en que se organizan para allegarse esos medios materiales de vida. Esta modalidad de análisis económico hace de la producción el objeto de estudio central bajo el supuesto de que en esta fase medular del proceso económico se gesta el valor y a ella subyacen los fenómenos de explotación de la fuerza de trabajo y la expropiación de la plusvalía en tanto contradicciones fundamentales del capitalismo» (Pérez, 2017).*

En adición, es importante mencionar la Teoría del desenvolvimiento económico de *Joseph Schumpeter*, también conocida como Teoría del Desarrollo Económico Schumpeteriana (Renombrada a su vez como Teoría de Destrucción Creativa), quien se aparta de la concepción económica clásica y neoclásica porque incluye en el escenario de la política económica y los sistemas económicos a los empresarios y su capacidad para innovar como elemento sustancial de la transformación de las sociedades.

Es así, como la teoría de Schumpeter es considerada holística y se enfoca más hacia el empresariado y la creación de empresas, donde el contexto económico está influenciado por empresas pioneras que insertan al mercado nuevas innovaciones, facilitadoras de la creación de disrupciones para la generación de nuevos mercados o la atención de mercados descuidados, y a su vez, esta empresa pionera es imitada en sus innovaciones por empresas seguidoras; por lo que, se genera el desequilibrio económico siendo el empresario schumpeteriano uno que promueve el constante cambio socio-económico (Valencia y Patlán, 2011).

Aún más, la teoría de «destrucción creativa» de Schumpeter establece que el desarrollo socio-económico se da por la incorporación de innovaciones a la sociedad a través de las empresas, cuando el empresario:

*«I) introduce nuevos métodos de producción en una empresa ya existente o para la puesta en marcha de una nueva empresa; II) utiliza métodos de producción existentes de forma distinta para obtener una mayor ventaja competitiva; III) comercializa o utiliza medios de producción que ofrecen ventajas en relación con los existentes, por ejemplo, a través de la importación de una materia*

*prima que reduce los costes de producción; IV) introduce bienes sustitutos en el mercado; V) crea una empresa para comercializar productos o bienes existentes; VI) introduce un mejoramiento en un producto o servicio existente; VII) abre nuevos mercados; y VIII) produce un nuevo bien o servicio» (Valencia et al., 2011, pp. 22-23).*

Por lo anterior, Schumpeter se constituye como uno de los principales pensadores innovadores de la primera mitad del siglo XX, dejando una visión holística de la economía, donde no solo se tiene en cuenta al estado como principal influenciador de los sistemas económicos.

En suma, el sistema económico mundial es heterogéneo, sin embargo, a partir de la globalización el pensamiento económico ha sido orientado más que a clases sociales, al capitalismo, o en definitiva a quienes concentran el capital; hacia el desarrollo socio-económico equitativo.

Por tal motivo, es pertinente mencionar el *Enfoque del Desarrollo Económico Local* desarrollado en 2004 por Francisco Albuquerque, el cual tiene en cuenta a las innovaciones como factor elemental para el crecimiento económico de las naciones.

Este enfoque, promueve la inclusión de innovaciones tecnológicas y sociales en la base del aparato productivo, por lo cual, tiene la misma esencia de Schumpeter quien también promovió el perfil del empresario innovador.

Aún más, el Enfoque de Desarrollo Económico Local le apuesta a la generación de ventajas competitivas dinámicas, generadas a partir de la formación del talento humano y a la generación de ventajas comparativas a partir del fortalecimiento de las apuestas productivas a nivel endógeno, es decir, de cada nación con el propósito de posteriormente articular la producción con otras naciones para el fomento de integraciones supranacionales.

En definitiva, Albuquerque ofrece una mirada integral del sistema económico el cual se conforma desde la productividad, pero pensada ésta como una que incluye innovaciones para fortalecer a nivel nacional las principales apuestas productivas de la nación y a partir de estas buscar la integridad supranacional con ventajas competitivas y comparativas flexibles (Albuquerque, 2004).

Sumado a la dicho, es necesario referirse a la *Economía del Bienestar*, como Teoría impulsada por el Premio Nobel de Economía *Amartya Sen*, quien se enfoca en el desarrollo económico siempre que haya desarrollo social, promoviendo las libertades e indicando que la prioridad es el desarrollo del ser

humano, lo cual deja de lado los indicadores macroeconómicos habituales y establece que la realidad económica es resultado de las realidades humanas donde se incluyen necesidades básicas, educación, pobreza y demás factores de las personas.

A partir, del pensamiento *Sen* surge en 1990 la medición de las condiciones sociales mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH), aplicado anualmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Bolívar, 2009).

### 4.3.

## METODOLOGÍA

Se establece la clasificación de la Investigación como Cualitativa porque

*«está orientado a reconstruir la realidad tal y como la observan los participantes del sistema social definido previamente. El proceso de investigación cualitativa es flexible en relación a que se ajusta a los sucesos para de esta forma lograr una correcta interpretación de datos y desarrollo pertinente de la teoría. Su metodología se fundamenta en la recolección de información no numérica, por ende, se vale principalmente de descripciones y observaciones» (Fuente especificada no válida).*

En cuanto, a la recolección de información se aplica el diseño documental porque se indaga una fuente de información confiable, se intenta entender y darle sentido a lo que dice un autor determinado, mostrando los aspectos originales de su planteamiento (Gómez, 2011).

### 4.4.

## PERSPECTIVAS ECONÓMICAS MUNDIALES

previo al Covid-19

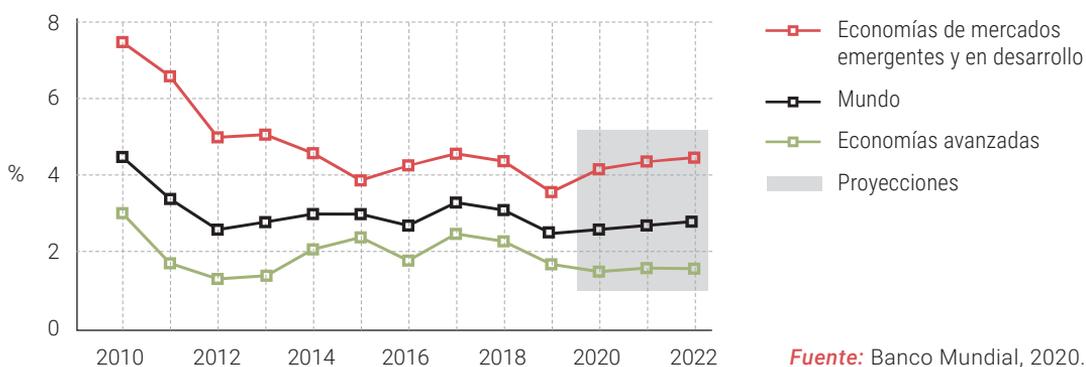
A nivel global la economía ha presentado desde 1961 escenarios de desaceleración, y ese mismo proceso a nivel económico se tenía previsto para el año 2020, previo a la pandemia del Covid-19.

Según cifras del Banco Mundial a nivel internacional se libra una grave crisis que ha aumentado los niveles de endeudamiento de los países, por tal motivo, en 2020 se tenía previsto un crecimiento del 2,5% frente al 2,4% del año 2019. Sin embargo, las grandes economías serán el foco de la desacele-

ración pasando del 1,6% al 1,4% en 2020 como resultado de las debilidades presentadas en la productividad (FIG. 1).

En cuanto, a las economías emergentes (MEEDS) estas tendrían, según las proyecciones del Banco Mundial, un escenario favorable donde el crecimiento sería del 4,1% en 2020 frente a 3,5% generado en 2019.

FIG. 1. Perspectivas de crecimiento económico mundial previo al Covid-19.



## 4.5.

### PERSPECTIVAS ECONÓMICAS para América Latina

Después de tener un año 2019 duro para algunas económicas de América Latina, el Banco Mundial realizó las proyecciones económicas para los países de esta región al igual que otros entes internacionales, colocando a Colombia como un país con menor desaceleración que los demás.

Específicamente, el *Informe Latinoamérica de BBVA Research*, realizado por esta entidad financiera indica que Latinoamérica como región en 2019 sólo creció el 0,6%, siendo esto un punto menor a lo estimado en 2018. De manera detallada el informe establece:

«La región ha crecido un 0,6% en 2019, un punto menos de lo experimentado en 2018 (1,6%), y por debajo de las expectativas de inicio del año, que situaban el crecimiento en el 2,1%. La mejora del entorno global, apoyada en el acuerdo entre Estados Unidos y China, el tono expansivo de la política monetaria y la reducción de la volatilidad financiera ayudarán a la estabilización de la economía» (BBVA, 2020).

Lo anterior, se debe según Barria, periodista económica de la BBC a 3 factores comunes entre los países latinoamericanos, siendo el primero el bajo crecimiento económico seguido de la alta incertidumbre política y económica; y por último, las mayores economías de la región (Brasil, México y Argentina) han estado recepcionadas (Barria, 2020).

El 2019 para la ANDI, gremio de los empresarios industriales de Colombia, se consideró como de recuperación económica donde la economía tuvo una mayor incidencia de crecimiento económico de las actividades financieras y el sector comercio como consta en la **TABLA 2**.

Con relación al crecimiento económico proyectado para Colombia previo a la afectación económica por la pandemia originada por la propagación del Covid-19, la Agencia Nacional de Información Financiera (ANIF), entidad de estudios económicos en Colombia previo a la entrada en vigencia del Aislamiento Obligatorio Preventivo decretado por el gobierno nacional, había indicado que el PIB en el país para 2020, tendría una variación del 3,4% al 3%, disminuyendo toda vez que, se espera un ritmo menor de crecimiento (López, 2020).

Mientras que, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó el crecimiento económico para el país en un 3,6% como se evidencia en la **TABLA 3**.

Ahora bien, Colombia afronta desde el mes de marzo de 2020 la afectación por la pandemia del Coronavirus iniciado en diciembre de 2019, en la provincia de Wuhan, China; país que en la actualidad ha logrado controlar el virus al igual que Corea del Sur, aunque Estados Unidos afronta ahora el liderazgo en contagios y muertes diarias sobrepasando a España e Italia. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), establece que la economía de América Latina se contraerá en -1,8% en 2020, como efecto del Covid-19.

Lo anterior se debe a cinco fuentes de afectación: primero, la disminución de la actividad económica de los principales gigantes como China y Estados Unidos, países con los cuales se tiene un gran aliado comercial por cuenta de la región y Colombia; segundo, el turismo con una contracción estimada del 25% siempre que la crisis dure un máximo de tres meses; tercero, la industria manufacturera se verá afectada en mayor medida en los rubros de fabricación de automóviles, electrodomésticos, productos electrónicos y farmacéuticos; cuarto, la disminución de los productos básicos exportables, como el petróleo y el carbón; quinto, la desconfianza inversionista,

**TABLA 2.** Crecimiento económico de Colombia por sectores económicos 2018-2019.

	2018						2019			
	Trim I	Trim II	Trim III	Ene-sept	Trim IV	Año	Trim I	Trim II	Trim III	Ene-sept
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,0	5,4	1,0	2,8	0,3	2,1	1,9	1,5	2,6	2,0
Explotación de minas y canteras	-3,5	-0,6	3,2	-0,3	0,0	-0,2	5,3	1,2	1,0	2,5
Industrias manufactureras	-2,0	4,1	2,3	1,5	2,6	1,8	3,0	0,6	1,5	1,7
Electricidad, gas, agua, saneamiento ambiental	2,3	2,8	3,2	2,8	2,6	2,7	3,2	2,6	2,8	2,9
Construcción	-0,9	-4,9	3,6	-0,7	4,5	0,8	-4,3	1,2	-2,6	-1,9
Comercio, reparaciones, transporte, almacenamiento, alojamiento, servicios de comida	3,8	3,7	2,5	3,3	3,4	3,3	4,2	4,7	5,9	4,9
Información y comunicaciones	-0,2	3,1	5,1	2,7	4,0	3,0	3,8	4,2	-0,6	2,5
Actividades financieras y de seguros	4,9	3,4	2,0	3,4	2,8	3,3	5,5	4,6	8,2	6,1
Actividades inmobiliarias	2,2	2,0	2,0	2,1	1,8	2,0	3,0	3,1	3,0	3,0
Actividades profesionales, científicas y técnicas, servicios administrativos y de apoyo	7,3	6,2	4,0	5,8	3,0	5,0	3,6	3,6	3,7	3,6
Administración pública y defensa; seguridad social, educación, salud humana y de servicios sociales	4,5	4,7	4,0	4,4	3,7	4,2	4,1	3,1	4,3	3,8
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación, hogares	1,2	2,0	1,1	1,4	2,6	1,7	2,1	2,9	2,9	2,6
Valor agregado bruto	2,0	2,9	2,7	2,5	2,7	2,6	3,1	2,9	3,2	3,1
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	1,8	2,7	2,3	2,3	2,4	2,3	3,4	4,0	4,3	3,9
Producto interno bruto	2,0	2,9	2,6	2,5	2,7	2,6	3,2	3,0	3,3	3,1

Fuente: ANDI, 2020.

**TABLA 3.** Proyecciones Fondo Monetario Internacional.

	<b>Crecimiento del PIB (%)</b>	
	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Argentina	-3,1	-1,3
Bolivia	3,9	3,8
Brasil	0,9	2,0
Chile	2,5	3,0
Colombia	3,4	3,6
Ecuador	-0,5	0,5
Perú	2,6	3,6
Uruguay	0,4	2,3
Venezuela	-35,0	-10,0
América Latina y el Caribe	0,2	1,8

**Fuente:** WEO (FMI), octubre 2019.

que disminuirá la inyección de capitales a la economía, además del empeoramiento de las condiciones financieras. Es así como los efectos antes mencionados podrían prolongarse hasta 2022, incluyendo en el margen de pobreza alrededor de 220 millones de personas más en toda América Latina (CEPAL, 2020).

En relación a Colombia habrá contracción económica prevista en un -2,2% siendo junto a Chile los países con menor variabilidad.

Otras entidades, como el Banco Mundial y teniendo en cuenta lo sucedido durante 2020 por la pandemia del Covid-19, establecen una recesión económica mayor siendo del 7,9% en toda la región de América Latina y mucho más profunda que la sucedida de manera reciente a escala mundial en 2008-2009 y desde la crisis de la deuda Latinoamérica desde 1980. En lo que respecta a Colombia, no se había tenido una recesión tan fuerte desde la crisis económica del año 2000 (Banco Mundial, 2020).

## 4.6.

### DISCUSIÓN

La humanidad en su evolución ha sido creadora de sistemas económicos cuya aplicabilidad depende del contexto en el cual los individuos se desen-

vuelven. Como se ha visto, en el presente capítulo, los pensadores clásicos orientan su discurso hacia la producción, sin embargo, pensadores modernos como Schumpeter, Albuquerque y Sen incluyen el factor social en su pensamiento, puesto en esencia, como menciona Marx, no podrá haber realidad económica sino existe una realidad humana, siendo la simbiosis más antigua.

Por lo tanto, al enfrentar una pandemia como la del Covid-19, autores modernos, como los mencionados, establecen la necesidad de ser disruptivos y transformadores de la sociedad. Más aún, ante la globalización no solo se debe concentrar la mirada hacia los capitales, porque está visto que el sistema económico tal cual como se concibe en la actualidad depende de la estabilidad social, la cual está en vilo porque las cifras en empleabilidad y extrema pobreza por ejemplo lo demuestran.

De tal manera que, es importante desde la académica y de los gobiernos nacionales afrontar el nuevo orden mundial con innovaciones tecnológicas y sociales para la formación de nuevos mercados económicos a partir de nuevos productos y servicios generadores de desarrollo socio-económico sustentable. Aún más, el escenario económico no puede seguir predominando al estilo clásico, es decir, donde aún se presentan burgueses y proletarios, cuando pensadores holísticos de la economía moderna no tienen en cuenta dichas clasificaciones sociales que han influenciado en la brecha social vigente.

## 4.7.

### CONCLUSIONES

Se espera por la pandemia Covid-19, que el crecimiento económico se desacelere en 2021 y 2022 como años siguientes a la pandemia, sin embargo, la reactivación económica es el principal motor para cesar los efectos negativos de este virus inesperado. En cuanto a los países latinoamericanos, es prudente establecer que su reactivación puede ser rápida siempre que los países aliados considerados grandes economías avancen, a su vez, en una senda de la reactivación.

Para finalizar, los efectos del Covid-19 a nivel económico y social como relación simbiótica se sentirán acorde al nivel de estabilidad económica que tienen los países, por lo tanto, como en países como Venezuela y Argentina, con proyecciones de decrecimiento económico para 2020 previo al Covid-19, tendrán efectos de mayor profundidad y les será más difícil afrontar los años venideros.

## 4.8.

## REFERENCIAS

- Albuquerque, Francisco (2004). *El enfoque de desarrollo económico local*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area\\_enfoque\\_del\\_o.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_o.pdf)
- ANDI (2020). *Colombia: Balance 2019 y Perspectivas 2020*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20-%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020%20-%20VF.pdf>
- Banco de la República (2020). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá.
- Banco Mundial (2020). *América Latina y el Caribe: Panorama General*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>
- Banco Mundial (2020). *Perspectivas económicas mundiales, Enero de 2020: Crecimiento Lento y Desafíos Normativos*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges>
- Banco Mundial (2020). *Perspectivas económicas mundiales, enero de 2020: crecimiento lento y desafíos normativos*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges>
- Barria, Cecilia (2020). *3 proyecciones económicas para América Latina en 2020 (¿y será un año tan duro como 2019?)*. Obtenido de Periodico BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50814686>
- BBVA (2020). *Informe Latinoamérica de BBVA Research*. Obtenido de <https://www.bbva.com/es/el-crecimiento-economico-de-america-latina-aumentara-gradualmente-en-los-proximos-dos-anos/>
- Bolívar, Gardy (2009). *Sen y algunos escritos en la constitución del campo del desarrollo humano*. Obtenido de Revista Latinoamericana Polis: <https://journals.openedition.org/polis/pdf/1731>
- Castañeda, Carlos y Ramos, Gerardo (2020). *Principales pandemias en la historia de la humanidad*. Obtenido de Revista Cubana de Pediatría: <http://scielo.sld.cu/pdf/pe/v92s1/1561-3119-ped-92-s1-e1183.pdf>
- CEPAL (2020). *COVID-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>
- CEPAL (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Estudio Económico de América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46070>
- Conpes3527. (2008). *Política nacional de competitividad y productividad- Departamento nacional de planeación*.
- FMI (julio de 2019). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019>
- FMI (14 de abril de 2020). *Fondo Monetario Internacional*. Recuperado el Junio de 2020, de El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190>

- Gómez, Luis (2011). *Un espacio para la investigación documental*. Obtenido de Revista Vanguardia Psicológica. Universidad Manuela Beltrán.: <file:///C:/Users/Veronica%20Melano/Downloads/Dialnet-UnEspacioParaLaInvestigacionDocumental-4815129.pdf>
- Hurtado, Jaqueline (2010). *Metodología de la investigación holística*. ISBN: 980-6306-06-6, Editado por Fundación SypaL, Caracas, Venezuela.
- López, Joaquín (2020). *Anif calcula que proyección de alza del PIB en 2020 pasará de 3,4% a 3%*. Obtenido de Agencia Nacional de Información Financiera (ANIF): <https://www.larepublica.co/economia/anif-estima-que-su-proyeccion-de-crecimiento-del-pib-en-2020-pasaria-de-34-a-3-2976159>
- Martínez, J. Z. (2008). Paul Krugman. *Criterio Libre*, 8: 73-86.
- Marx, C., & Engels, F. (1846). *Acerca del colonialismo*. Ed. Progreso.
- Mayorga Sánchez, J., Martínez Aldana, C. (2008). *Paul Krugman y el Nuevo Comercio Internacional*. *Criterio Libre*. Vol. 8 (pp. 73-86).
- Pérez, Isaac (2017). *El análisis marxista de la economía mundial y los estudios sobre el desarrollo*. Obtenido de Iztapalapa, Revista de ciencias sociales y humanidades: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-91762017000100199](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762017000100199)
- Valencia, Pilar y Patlán, Juana (2011). *El empresario innovador y su relación con el desarrollo económico*. Obtenido de *Tec Empresarial*, noviembre, Vol. 5 Num. 3: 22-23. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5761528.pdf>



# CAPÍTULO 5

pp. 137-156

por

Elkin Elías NEGRETE NAIZIR

Andrea Marcela TORRES PAYARES

## **MEDIDAS TRIBUTARIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL**

*con el fin de promover la reactivación  
de la economía colombiana*

TAX MEASURES ADOPTED BY THE NATIONAL GOVERNMENT  
TO PROMOTE THE REACTIVATION OF THE COLOMBIAN  
ECONOMY

## RESUMEN

El gobierno colombiano, en aras de contrarrestar los impactos económicos y sociales que puede desencadenar la crisis sanitaria ocasionada por la declarada pandemia por el Covid-19, resuelve decretar una serie de normas como estrategia para mitigar el riesgo del sector productivo de la nación y, a su vez, uno de los más importantes indicadores, como lo es la tasa de desempleo. Por lo anterior, el estado toma iniciativas para tratar de mejorar la liquidez de las empresas, a través de otorgamiento de créditos blandos, la reprogramación de cuotas de las obligaciones, la disminución en el pago obligatorio de aportes en pensión, la exención de IVA en el arrendamiento de locales comerciales en determinados sectores económicos, exención de IVA en productos de bioseguridad tanto en venta nacional como importados, modificación en los calendarios tributarios y la aceleración en el proceso de devolución de saldos a favor en impuestos y la facilidad y descuento en el pago de multas, intereses y capital de impuestos distritales. Por lo tanto, el presente capítulo tendrá como objetivo la descripción del proceso abreviado de Devolución de Saldos a Favor de Impuestos, establecido en el decreto 535 de abril de 2020, la exención de IVA en productos de bioseguridad y arrendamiento en locales comerciales, establecidos en el decreto 551 de abril de 2020; así como también abordará algunos ejemplos de alivios económicos en materia de impuestos de carácter distrital.

**PALABRAS CLAVE:** impuestos, IVA, reactivación económica, subsidios.

## ABSTRACT

The Colombian government, in order to counteract the economic and social impacts that may be triggered by the health crisis caused by the declared pandemic by Covid-19, resolves to decree a series of rules as a strategy to mitigate the risk of the productive sector of the nation and in turn one of the most important indicators, such as the unemployment rate. Therefore, the State takes initiatives such as trying to improve the liquidity of the companies, through the granting of soft credits, the rescheduling of installments of the obligations, the reduction in the mandatory payment of pension contributions, the VAT exemption in the leasing of commercial premises in certain economic sectors, VAT exemption on biosecurity products both in domestic and imported sales, modification in tax schedules and acceleration in the process of refunding tax credit balances and the facility and discount in the payment of fines, interest and capital of district taxes. Taking into account the above, this chapter will aim at describing the abbreviated process of refund of tax credit balances, established in Decree 535 of April 2020, the VAT exemption on biosecurity products and leasing in commercial premises, established in Decree 551 of April 2020, as well as some examples of economic relief in terms of district taxes..

**KEYWORDS:** taxes, VAT, economic reactivation, subsidies.

## 5.1.

### INTRODUCCIÓN

El gobierno colombiano reconoce que dentro de su población empresarial, conformada por personas jurídicas y personas naturales, se encuentran una seria de contribuyentes que a la fecha poseen saldos de impuestos a su favor y que constituyen para ellos un activo corriente al cual no pueden acceder con la inmediatez necesaria en esta situación económica tan apremiante que ha desencadenado la pandemia por Covid-19. Dichos saldos, que configuran un saldo a favor, pueden ser solicitado de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 850 al 865 del Estatuto Tributario, tienen como principal característica que el proceso tiene una duración de 50 días y que de acuerdo a la auditoría realizada por la DIAN, al presentar indicios, esta verificación podría extenderse hasta 90 días más.

Si bien ese plazo está dentro del tiempo denominado corriente o corto plazo, es evidente que no se ajusta a las necesidades financieras que enfrentan las diferentes organizaciones y comerciantes, es por esto que se aprueba el día 10 de abril de 2020, el decreto 535, el cual representa para los contribuyentes que a la fecha presenten saldo a favor en el impuesto indirecto de IVA y en el impuesto de Renta y Complementarios, un mecanismo para acelerar la obtención de dichos recursos; esta condición le da el nombre al proceso como: «Devolución Abreviada de Saldos a Favor», puesto que simplifica el procedimiento en cuanto a documentos a presentar y reduce el tiempo de respuesta de la solicitud.

El decreto antes señalado cubre a los contribuyentes del impuesto sobre la renta y a las empresas responsables de IVA, en estas últimas, debemos hacer claridad que solo aplica devolución o compensación de saldos a favor a aquellas empresas que se describen en los artículos 468-1, 468-3, 477 y 481 del Estatuto Tributario, por lo que solo podrían aplicar los siguientes:

- Empresas exportadoras.
- Empresas que realicen ventas a comercializadoras internacionales.
- Empresas que realicen ventas a empresas ubicadas en Zona Franca.
- Empresas productoras de bienes señalados en el artículo 477 ET.
- Empresas que realicen ventas de bienes señalados en el artículo 468-1.
- Empresas que presten los servicios señalados en el artículo 468-3.

Cabe anotar que los bienes y servicios del artículo 468-1 y 468-3 del ET. Presentan una tarifa de IVA diferencial del 5%, por lo que este tipo de empresas generalmente podría generar saldo a favor en la diferencia de tarifas

con el IVA general en compras con tarifa del 19%. Para el caso del Impuesto de Rentas y complementarios podrán acceder indistintamente las personas jurídicas y naturales que a la fecha del decreto presenten saldos a favor en sus declaraciones y que se evidencia en la casilla del formulario 110 o 210 con el nombre «Saldo a Favor».

Antes hemos mencionado que el proceso señalado en el decreto 535 del 2020, aplica para devolución de saldos a favor y para compensación de saldos a favor, por lo que describimos cada uno de ellos, puesto que tienen implicaciones diferentes:

- Devolución de saldo a favor: Se obtiene consignación o devolución de dineros, siempre y cuando este no supere los 1.000 UVT, que para 2020 sería la suma total de \$35.607.000. Para sumas superiores a esta se realiza la devolución a través de TIDIS – Títulos de Devolución de Impuestos.
- Compensación de Saldos a Favor: En este caso el valor del saldo a favor es aplicado a otro impuesto que adeude el contribuyente y que puede ser Renta, IVA, Impuesto Al Patrimonio, Retefuente.

Procedemos entonces a describir el procedimiento normal de devolución o compensación de saldos a favor, el cual, en el caso del IVA, será necesario presentar los siguientes documentos:

- RUT actualizado.
- Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por Cámara de Comercio.
- Certificado Histórico Expedido por Cámara de Comercio, el cual aplica en el caso de que el Representante legal que solicita la devolución o compensación, no sea el mismo que firmó la declaración que da origen al proceso.
- Formato 010 «Devolución de saldos», el cual es generado automáticamente en el portal de la DIAN.
- Formato 1668 «Constancia de Cuenta Bancaria».
- Formato 1391 «En caso de apoderado».
- Requerimientos Generales Especiales de acuerdo con el tipo de solicitante y que difieren teniendo en cuenta si el contribuyente es Exportador, productor de bienes exentos o si presenta diferencia en las tarifas de IVA.
- Agendamiento de Cita, en condiciones normales de atención presencial.
- Radicación de solicitud Virtual, en el cual el contribuyente cuenta con 5 días para cargar los soportes en plataforma de la DIAN o radicación presencial, en la que deberá entregar de inmediato los soportes correspondientes a la solicitud.
- Estudio y verificación por parte de la DIAN cuya duración es de 50 días hábiles.
- Prórroga de 90 días en caso de presentarse indicio de inconsistencia.

- Pago de la devolución, autorización de TIDIS o Compensación del saldo a favor con otro impuesto.

Es de precisar que, en todo caso, la declaración de IVA se acoge al tiempo de firmeza de la declaración de Renta del respectivo año y que sería de tres años, tiempo que tendría la Dirección de impuestos para revisar el proceso correspondiente. Aplicando el procedimiento abreviado que estipula el decreto 535 de 2020, el proceso sería virtual en su totalidad y adicionalmente el literal j se reduce a 15 días hábiles y el literal k, se reduce a 15 días, por tanto el plazo que tendría la DIAN para responder la solicitud sería 15 días inicialmente y se es necesario una mayor verificación, este plazo se extendería a 15 días más, para un total de 30, el cual sería un 60% del tiempo en que normalmente se debe resolver el proceso y un 21% del tiempo que tardaría cuando el proceso normal presenta indicios de inconsistencia.

Teniendo en cuenta que el decreto 535 de 2020 en cuanto a devolución de IVA lo que permite es reducir notablemente el tiempo de respuesta, no podemos dejar de lado que de igual manera se le otorgan facultades a la DIAN para que determine y clasifique las devoluciones que considera de bajo riesgo, las cuales se resolverán en los primeros 15 días y las que no se consideran de bajo riesgo serán susceptibles de un análisis mayor, por lo que sería necesario 15 días más o incluso cuando la DIAN lo determine, el proceso podrá ser suspendido.

Este proceso abreviado no exime a que la división de devoluciones no informe al área de fiscalización sobre aquellas devoluciones en las que sea necesaria su revisión posterior, para lo que cuenta con un periodo de 3 años para dichas acciones.

Teniendo claridad sobre el proceso de devolución de IVA y ya identificadas las diferencias entre el proceso normal del artículo 850 del ET. Y el proceso abreviado que nos brinda el decreto 535 de 2020, pasamos a describir el proceso normal en la devolución de saldo a favor del impuesto de renta y complementarios, el cual presenta los siguientes pasos y condiciones:

- RUT actualizado.
- Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por Cámara de Comercio.
- Certificado Histórico Expedido por Cámara de Comercio, el cual aplica en el caso de que el Representante legal que solicita la devolución o compensación, no sea el mismo que firmó la declaración que da origen al proceso.
- Formato 010 «Devolución de saldos», el cual es generado automáticamente en el portal de la DIAN.

- Formato 1668 «Constancia de Cuenta Bancaria».
- Formato 1391 «En caso de apoderado».
- Formato 1220 «Relación de Retenciones en la Fuente».
- Relación de Costos y Gastos Declarados por cada año sujeto a verificación.
- Agendamiento de Cita, en condiciones normales de atención presencial.
- Radicación de solicitud Virtual, en el cual el contribuyente cuenta con 5 días para cargar los soportes en plataforma de la DIAN ó radicación presencial, en la que deberá entregar de inmediato los soportes correspondientes a la solicitud.
- Estudio y verificación por parte de la DIAN cuya duración es de 50 días hábiles.
- Prórroga de 90 días en caso de presentarse indicio de inconsistencia.
- Pago de la devolución, autorización de TIDIS o Compensación del saldo a favor con otro impuesto.

Aplicando el procedimiento abreviado que estipula el decreto en mención, el proceso sería totalmente virtual y el contribuyente no estaría obligado inicialmente a presentar la relación de costos y gastos declarados de que trata el literal h y, adicionalmente, el literal se reduce el tiempo de respuesta a 15 días hábiles en caso de tratarse de contribuyente clasificado como bajo riesgo y 15 días más cuando no sea clasificado bajo riesgo.

Es necesario aclarar que el contribuyente mantiene la obligación de presentar la relación de costos y gastos declarados por cada año sujeto a verificación, pero deberá presentarla en un plazo máximo de 30 días, después de declarada la finalización del estado de emergencia económica y sanitaria, por lo que el incumplimiento de esta responsabilidad generará sanciones de acuerdo al artículo 651 del ET, la cual corresponde a la sanción por no enviar información que puede ser un 3% por extemporaneidad tomando como base las sumas reportadas extemporáneamente, un 4% por enviar información con errores, en el que la base de la sanción será las sumas identificadas con error y 5% por los valores no reportados sin que estas sanciones excedan de 15.000 UVT.

Este proceso abreviado no exime a que la división de devoluciones no informe al área de fiscalización sobre aquellas devoluciones en las que sea necesaria su revisión posterior, para lo que cuenta con un periodo de 3 años desde la fecha de solicitud de devolución o compensación del saldo a favor en Renta.

En todos los casos el área de Devoluciones también podrá determinar aplazar el trámite de solicitud hasta finalizar el periodo de emergencia y realizar la verificación en los días que normalmente se aplican que son un mínimo de 50 días hábiles.

Esta medida representa un gran beneficio para muchas empresas que usualmente solicitan saldos a favor y que ya son consideradas de bajo riesgo, por lo que podrán recibir los recursos en un periodo menor a 15 días hábiles, también cobija a las empresas que a la fecha de la expedición del decreto se encuentran en proceso de devolución, por lo que el tiempo de respuesta también será reducido.

El procedimiento descrito en el decreto 535 de 2020, permite la facilidad al momento de realizar la solicitud, debido a que no será necesario presentar todos los soportes que comúnmente se requieren, pero de igual forma el contribuyente adquiere el compromiso de presentarlos en un plazo no mayor a 30 días, después de finalizado el periodo de emergencia económica y sanitaria, so pena de las sanciones correspondientes al no envío de información a las que se refiere el artículo 651 del Estatuto Tributario, lo que representa entonces una gran responsabilidad para los equipos de trabajo contables y tributarios de las diferentes organizaciones.

Posteriormente, al decreto 535 de abril de 2020, el Gobierno Nacional expide el día 4 de junio de 2020, el decreto 807, el cual modifica el decreto 535 y determina que el procedimiento de devolución abreviada llegará hasta el 19 de junio de 2020.

## 5.2.

### EXENCIÓN DE IMPUESTOS A LAS VENTAS en productos de bioseguridad

Adicional a la medida antes descrita, ha sido aprobado también el decreto 551 de abril 2020, el cual entre sus principales objetivos se encuentra clasificar como exentos de IVA, gran cantidad de elementos de bioseguridad, los cuales son de vital importancia para superar y evitar la propagación del virus Covid-19, entre ellos se encuentran, artículos tales como: Tapabocas desechables, respiradores, uniformes antifluido, gafas protectoras, guantes de látex, mascarillas, kit de entubación, entre muchos otros bienes que permitirán combatir la propagación del virus.

El decreto antes mencionado cobija la comercialización a nivel nacional y la importación de los bienes relacionados en su artículo No. 1. Los cuales son en total 211 productos que a partir del 15 de abril de 2020 quedan exentos de IVA.

Lo anterior genera además una serie de compromisos y condiciones que deberá cumplir el contribuyente que enajene o importe los elementos de bioseguridad exentos, como son:

- Indicar en cada factura de los elementos de bioseguridad comercializados, la leyenda: «Bienes exentos – Decreto 417 del 17 de marzo de 2020».
- Enviar a la Dirección de Impuestos Nacionales, informe de ventas con corte mensual y durante los primeros cinco (5) días hábiles al mes siguiente de las ventas, firmado por Revisor Fiscal o contador.
- Enviar a la Dirección de Impuestos Nacionales, informe de importaciones con corte mensual y durante los primeros cinco (5) días hábiles al mes siguiente de las ventas, firmado por Revisor Fiscal o contador.
- Las importaciones, ventas y entregas deberán realizarse dentro del periodo de la emergencia económica y sanitaria.

Es necesario precisar que el incumplimiento en el envío de los reportes antes señalados, dan lugar a las sanciones de que trata el artículo 651 del Estatuto Tributario, las cuales nos referimos en el aparte de Devolución de saldos.

Adicionalmente el incumplimiento de la obligación de señalar en la factura la leyenda «Bienes Exentos –Decreto 417 del 17 de marzo de 2020» y la entrega, venta o importación por fuera del periodo de la emergencia, dará lugar a que no se reconozca la aplicación tributaria como exentos, por lo que el empresario deberá responder por el impuesto a las ventas.

Muy importante tener en cuenta que esta exención de IVA aplicable a los 211 artículos señalados en el decreto 551 de 2020, permite igualmente tomar como IVA descontable el que haya sido pagado en las compras de estos mismos y adicional en el caso de saldos a favor este podrá ser imputado en las declaraciones de IVA posteriores, pero no podrá ser objeto de devolución y/o compensación.

Teniendo en cuenta que el decreto 551 de 2020 en su artículo No. 1 relaciona 211 nuevos artículos como exentos y que dicha exención será hasta el término de la emergencia económica y sanitaria, la Corte Constitucional atiende el tema específico, dadas las confusiones generadas por el inicio de la reactivación económica en el mes de agosto, por lo que a través de la sentencia C-292/20 publicada en el comunicado No. 32 del 5 y 6 de agosto de 2020, en el cual se declara exequible el decreto 551 de 2020, a excepción del artículo primero, el cual de acuerdo a su consideración podría estar vigente incluso hasta diciembre de 2021, por lo que queda a consideración del congreso de la república de que la condición de reducir el IVA a 0% en los 211 artículos sea permanente.

Lo anterior basado en que la exención cumple con todos los parámetros y principios legales, pero que por lo pronto este estaría vigente hasta finalizar el año fiscal, a menos que antes el congreso se pronuncie al respecto.

## 5.3.

### OTRAS DISPOSICIONES FRENTE AL IVA y el impuesto al consumo

Posteriormente el Gobierno como parte de su estrategia, continúa aprobando decretos en pos del mejoramiento de las condiciones económicas de las empresas y la ciudadanía en general, por lo que se aprueba el decreto 682 del 21 de mayo de 2020, en el cual se establecen las siguientes disposiciones:

- Tres (3) días sin IVA para el comercio, el cual cobija artículos tales como: Electrodomésticos, vestuario, útiles escolares, artículos deportivos y artículos agropecuarios.
- Reducción al 0% en el Impuesto Nacional al Consumo hasta el 31 de diciembre de 2020 en el expendio de bebidas y comidas.
- Exclusión del impuesto a las ventas sobre el arrendamiento en locales comerciales en los que normalmente se realice atención a clientes, que hayan tenido que cerrar por espacio mayor a dos (2) semanas y que dicha exclusión tendrá vigencia hasta el 31 de julio de 2020.

El anterior es un conjunto de medidas que alivian muchos sectores económicos y que impulsan la productividad y el comercio, teniendo en cuenta la exención de IVA, pero adicionalmente se apoya al sector turismo, bares y restaurantes, al reducir el impuesto nacional al consumo al 0%, teniendo en cuenta que dicho sector ha sido el de los más afectados durante la crisis sanitaria y económica.

Cabe anotar que la exclusión del IVA en el arrendamiento supone un alivio en la liquidez corriente de muchos empresarios, toda vez que es uno de los gastos fijos de mayor relevancia para el funcionamiento de los negocios.

A continuación, detallamos cada una de estas medidas e iniciamos con la Exención Especial del Impuesto a las Ventas, la cual, de acuerdo al decreto 682 de 2020, consiste en que durante 3 días calendario, el consumo de bienes tales como: vestuario de valor igual o inferior a 20 UVT, complementos para el vestuario igual o inferior a 20 UVT, electrodomésticos igual o inferior a 80 UVT, computadores y equipos tecnológicos iguales o inferiores a 80 UVT, elementos deportivos iguales o inferiores a 80 UVT, bicicletas iguales o inferiores a 80 UVT, juguetería igual o inferior a 10 UVT, útiles escolares iguales o inferiores a 5 UVT y bienes e insumos para el sector agropecuario iguales o inferiores a 80 UVT. Los días establecidos en el decreto fueron:

- Primer día: 19 de junio de 2020.
- Segundo día: 3 de julio de 2020.
- Tercer día: 19 de julio de 2020.

De acuerdo con el decreto las empresas tendrán derecho a IVA descontable por el IVA pagado en la adquisición de los productos que sean comercializados durante los días sin IVA. Cabe anotar que la exención especial del IVA aplica para personas naturales quienes serán los consumidores finales de los productos, los cuales serán adquiridos en ventas al detal en Colombia y que deberán contar con el soporte y expedición de la factura o documento equivalente del mismo día de la operación, aun cuando la entrega pueda realizarse máximo dentro de las dos semanas siguientes a la compra.

De igual manera, como restricción en las compras se establece que un solo consumidor podrá adquirir máximo 3 unidades de los productos cubiertos que pertenezcan a un mismo género o categoría.

Luego de realizada la primera jornada del día sin IVA el 19 de junio de 2020, se evidenciaron aglomeraciones e incumplimiento de los protocolos de bioseguridad, toda vez que fue suspendida la cuarentena obligatoria y las operaciones se podían realizar en forma presencial, esto llevó a que se tomaran nuevas medidas, entre ellas la de no suspender la cuarentena obligatoria y las medidas tomadas por las alcaldías como el pico y cédula, la cual consiste en que solo podrían salir ciudadanos con determinado dígito de cédula y en determinados horarios a lugares tales como establecimientos de comercio para el abastecimiento de víveres, droguerías, entidades prestadoras de salud y entidades financieras y trabajadores de empresas que contaban con permiso para ejecutar actividades, es así como el segundo día sin IVA realizado el 3 de julio incentivó el consumo a través de plataformas electrónicas lo que permitió que se llevara a cabo una jornada menos traumática y sin anomalías como las que se habían presentado el 19 de junio.

Cabe anotar que el tercer día de exención especial de IVA fue suspendido y hasta la fecha de esta producción, no se ha definido el día para llevar a cabo la tercera jornada del día sin IVA en Colombia durante el año 2020.

El decreto 682 de mayo de 2020, además de estipular los días sin IVA, también reduce categóricamente el impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas, reduciendo dicho impuesto indirecto al 0%.

Ahora bien, dicho impuesto en esta categoría de bienes tiene una tarifa del 8%, pero no se puede desconocer que el sector turismo, representado en hoteles, bares y restaurantes ha tenido una actividad mínima durante la

crisis económica y sanitaria, por lo que la medida es más que justa y bien recibida por el gremio del turismo.

Adicionalmente se establece en el decreto una exención adicional al IVA y esta vez en el artículo 10 se exonera de dicho cobro el canon de arrendamiento de locales comerciales que atiendan las siguientes condiciones:

- Que corresponda a locales comerciales.
- Que dichos locales hayan estado abiertos al público antes de decretar la crisis económica y sanitaria.
- Que la actividad de los locales se encuentre orientada a la atención de clientes o a la concurrencia de público en general.
- Que durante la crisis de la pandemia los locales se hayan visto en la necesidad de cerrar por más de dos semanas.
- El beneficio no aplicará en caso de que los locales correspondan a oficinas o bodegas.

La vigencia de este beneficio se extendería hasta el 31 de julio de 2020.

## 5.4.

### CAMBIOS DEL CALENDARIO TRIBUTARIO NACIONAL y la nueva modalidad de pago del Impuesto de Renta

Debemos destacar que el accionar del Gobierno Nacional en cuanto a las medidas y alivios tributarios a causa de la emergencia económica y sanitaria ha sido muy activo y muy pertinente, prueba de ello la decisión de modificar el calendario tributario de presentación de la declaración de renta y complementarios del año gravable 2019, el cual fue establecido en el decreto 2345 del 23 de diciembre de 2019 y que fijaba los siguientes rangos de fechas para los siguientes contribuyentes:

**GRANDES CONTRIBUYENTES:** Pago en tres cuotas:

- **Pago primera cuota:** Del 11 de febrero al 24 de febrero de acuerdo con el último dígito del NIT. El valor a pagar no podrá ser inferior al 20% del saldo a pagar en el año gravable 2018. Después de liquidado el valor a pagar por el impuesto 2019, se descontará esta primera cuota y el saldo se dividirá en partes iguales.
- **Declaración y pago segunda cuota:** Del 14 de abril al 27 de abril. Se deberá pagar el 50% del impuesto a pagar por 2019, después de descontar el valor pagado en la primera cuota.
- **Pago tercera cuota:** Del 9 de junio al 24 de junio de 2020.

**PERSONAS JURÍDICAS Y ASIMILADAS:**

- **Declaración y pago primera cuota:** Del 14 de abril al 12 de mayo de 2020. La primera cuota corresponde al 50% del impuesto a pagar.

- **Pago segunda cuota:** Del 9 de junio al 24 de junio de 2020.

Teniendo en cuenta que el 17 de marzo de 2020 se decreta la emergencia nacional a causa de la pandemia por Covid-19, el gobierno nacional modifica el calendario tributario a través del decreto 435 del 19 de marzo de 2020.

Es de precisar que, a dicha fecha ya los grandes contribuyentes habían pagado la primera cuota, por lo que solo se presenta modificación para la fecha de presentación y pago para este tipo de contribuyentes, quedando fijado se la siguiente forma:

#### GRANDES CONTRIBUYENTES:

- **Declaración y pago segunda cuota:** Desde el 27 de abril hasta el 5 de mayo de 2020.

Para el caso de las personas jurídicas y asimiladas y demás contribuyentes se presenta la siguiente modificación:

#### PERSONAS JURÍDICAS Y ASIMILADAS:

- **Declaración y pago primera cuota:** Del 21 de abril al 19 de mayo de 2020. La primera cuota corresponde al 50% del impuesto a pagar.

De acuerdo con el decreto 435 del 19 de marzo de 2020, no se aplica ninguna modificación a la tercera cuota de los grandes contribuyentes y a la segunda cuota de las demás personas jurídicas y asimiladas.

Posterior a este decreto y considerando la magnitud de la emergencia económica y sanitaria y con el fin de mitigar el impacto económico que se evidencia a nivel nacional, se emite un nuevo decreto en el que se presentan cambios significativos en el cumplimiento de la obligación sustancial, quedando establecido un pago a título de anticipo y posteriormente la presentación de la declaración y segunda cuota para el caso de las persona jurídicas y asimiladas, a continuación detallamos los cambios efectuados por el decreto 520 del 6 de abril de 2020:

#### GRANDES CONTRIBUYENTES:

- **Pago segunda cuota:** Del 21 de abril al 5 de mayo, de acuerdo con el último dígito del NIT y no se establece la obligación de presentar aún la declaración de renta y complementarios. La cuota corresponde al 45% del valor del saldo a pagar de la declaración del año 2018.
- **Declaración y pago tercera cuota:** Del 9 de junio al 24 de junio de 2020. Tercera cuota corresponde al impuesto a pagar, menos los anticipos cancelados.

**PERSONAS JURÍDICAS Y ASIMILADAS:** Se posterga la presentación de la declaración y se estipula el pago de un anticipo como primera cuota.

- **Pago primera cuota:** Del 21 de abril al 19 de mayo de acuerdo con los dos últimos dígitos del NIT. No se hace obligatoria la presentación de la declaración y el anticipo será equivalente al 50% del valor a pagar por impuesto en el año 2018. En caso de que el impuesto 2019 ya haya sido liquidado, entonces las personas jurídicas podrán optar por pagar el 50% de dicho valor y se exceptúan de este pago quienes hayan registrado saldo a favor en el año 2018.
- **Declaración y pago de segunda cuota:** Del 1 de junio hasta el 24 de junio de acuerdo los últimos dos dígitos del NIT. La segunda cuota corresponde al impuesto a pagar por el año 2019, descontado el valor de la primera cuota.

De igual forma el decreto 520 del 6 de abril de 2020, modifica la presentación y pago del impuesto por la declaración de activos en el exterior de grandes contribuyentes y personas jurídicas. Finalmente, para culminar con las modificaciones a los calendarios tributarios, se publica el decreto 655 del 13 de mayo de 2020, el cual aplica para las demás personas jurídicas clasificadas como micro, pequeñas y medianas empresas de acuerdo con los artículos 2.2.1.13.2.2. y 2.2.13.2.3. del decreto 1074 de 2015, D.U.R. del sector Comercio, Industria y Turismo y que a su vez establece que la segunda cuota de la declaración de renta y complementarios para este grupo de empresas se deberá pagar entre el 9 de noviembre de 2020 y el 7 de diciembre de 2020.

## 5.5.

### ALIVIOS TRIBUTARIOS A NIVEL DEL DISTRITO

#### Turístico y Cultural Cartagena de Indias

Es importante tener en cuenta que el gobierno nacional a su vez dentro de todas las estrategias tributarias diseñadas, ha otorgado poder a los municipios para que también realicen campañas de flexibilización en el pago de impuestos, por lo que actualmente se encuentran aprobados decretos que permiten la reducción considerable de multas e impuestos de carácter distrital como son el impuesto predial e Industria y Comercio. En este aparte comentaremos los principales cambios que se realizaron en el tema tributario en el distrito de Cartagena debido a la pandemia generada por el Covid-19; antes de esto será primordial contextualizar al lector sobre la estructura del sistema tributario de la ciudad.

Por medio del acuerdo Nro. 041 del 2006 el consejo distrital de Cartagena de Indias dicta disposiciones en materia de impuestos, se armoniza su administración, procesos y procedimientos con el estatuto tributario nacional, se expide el estatuto de rentas distrital o cuerpo jurídico de las normas sustanciales y procedimentales de los tributos distritales y se dictan otras

disposiciones de carácter tributario. En este acuerdo se señala la estructura de los ingresos distritales, la cual está dada por los ingresos corrientes tributarios, ingresos corrientes no tributarios y los recursos de capital.

Los primeros se clasifican en directos e indirectos, dentro de los directos se encuentra el impuesto predial unificado y el impuesto unificado de vehículos. Por otra parte, en los indirectos se encuentra el impuesto de industria y comercio y el complementario avisos y tableros, impuesto de delineación urbana, impuesto de ocupación de vías y espacio público, impuesto de publicidad exterior y visual, impuesto de degüello de ganado menor, sobretasa a la gasolina motor, servicio de alumbrado público, registro de patentes, marcas y herretes y guías de movilización de ganado.

A continuación, se presentará la definición de los dos principales impuestos para el distrito, siendo estos los que mayor cantidad de ingresos generan para la ciudad. Tal como define el artículo 42 del acuerdo 041, el impuesto predial unificado es un tributo de carácter municipal que grava la propiedad inmueble tanto urbana como rural, está autorizado por la Ley 44 de 1990, por su parte el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros es definido en el artículo 86 como un gravamen de carácter general y obligatorio cuyo hecho generador está constituido por el ejercicio o realización directa o indirecta de cualquier actividad industrial, comercial o de servicios en la jurisdicción de Cartagena D. T y C., ya sea que se cumplan de forma permanente u ocasional, en inmueble determinado, con establecimientos de comercio o sin ellos.

El 17 de marzo del año 2020 el gobierno nacional hizo pública la declaración de emergencia económica, sanitaria y ecológica en el territorio nacional; a partir de esto expidió una serie de decretos adoptando medidas y alivios económicos para determinados sectores económicos.

En el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 dispone:

*«los efectos económicos negativos generados por el nuevo corona virus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención mediante la adopción de medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras. Con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia».*

Acorde a lo anterior el 17 de abril del 2020 el consejo distrital de Cartagena de Indias D.T. y C expidió el **acuerdo Nro. 026** por medio del cual se establecen beneficios de reducción en las tasas de interés moratorios aplicables a las deudas tributarias de las vigencias 2019 y anteriores y se dictan otras disposiciones en materia tributaria.

El acuerdo presenta los siguientes alivios tributarios para los impuestos Impuesto predial unificado, Impuesto de Industria y Comercio, Retención en la fuente y Sobretasa a la gasolina y delineación urbana:

- Disminución de intereses moratorios para las vigencias fiscales de 2019 y anteriores.
- Reducción de la sanción por extemporaneidad.
- Reducción en la sanción por corrección.

A continuación, se detalla cada uno de los puntos (**TABLA 1**).

**TABLA 1.** Disminución de intereses moratorios para las vigencias fiscales de 2019 y anteriores.

Periodo de aplicación	Porcentaje de disminución	Tasa de interés (sin beneficio)
Desde la fecha de promulgación del acuerdo y hasta el 31 de mayo de 2020	El interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa equivalente al 10% del interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo reducida en menos dos puntos. <b>Tasa de interés ajustada 1,7%</b>	17,06%
Del 01 de junio hasta el 31 de junio de 2020	El interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa equivalente al 25% del interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo reducida en menos dos puntos. <b>Tasa de interés ajustada 4,27%</b>	17,06%

**Fuente:** adaptado acuerdo 026 de 2020.

### 5.5.1.

#### REDUCCIÓN DE LA SANCIÓN por extemporaneidad

El acuerdo también incluyó para los contribuyentes, responsables, agentes de retención y autorretenedores la posibilidad de realizar acuerdos voluntarios de pago por deudas de vigencias anteriores incluida la vigencia del 2019; para lo cual debían realizar un abono del 30% de la deuda total y el

70% restante hasta en 6 cuotas manteniendo el beneficio de la reducción de tasa señalado anteriormente, el incumplimiento en el pago de las cuotas da por finalizado el acuerdo de pago.

### 5.5.2.

#### REDUCCIÓN EN LA SANCIÓN

##### por corrección

Por otra parte se establece dentro del mismo acuerdo una reducción del 20% de la sanción por extemporaneidad para los contribuyentes responsables, agentes de retención y autor retenedores que no hayan presentado y pagado sus declaraciones de industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa a la gasolina y delineación urbana; para esto las declaraciones debían ser presentadas a más tardar el 30 de junio del 2020 pagando la totalidad del impuesto, la sanción reducida y los intereses de mora reducidos al 20%.

Siguiendo con las medidas tomadas durante la pandemia, la alcaldía de Cartagena expidió el 03 de abril del año 2020 el decreto 0531 por el cual se modifican las fechas de declaración y pagos del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa bomberil, se señalan incentivos por pronto pago del impuesto predial unificado y se dictan otras disposiciones. Cambios en plazos para presentación de declaración anual de industria y comercio, avisos y tableros, sobretasa bomberil y el anticipo del 40% por la vigencia 2020.

### 5.5.3.

#### PLAZOS PARA PAGAR ANTICIPADAMENTE

##### el impuesto de ICAT

**TABLA 2.** Plazos para pagar.

Periodo Pago Bimestral	Decreto 1.547/2019	Decreto 0531 de 2020
enero-febrero	16 marzo 2020	16 marzo 2020
marzo-abril	15 junio de 2020	15 mayo de 2020
mayo-junio	17 de agosto 2020	15 julio de 2020
julio-agosto	15 de octubre de 2020	15 de septiembre de 2020
septiembre-octubre	17 de diciembre de 2020	17 de noviembre de 2020
noviembre-diciembre	15 de enero de 2021	15 de enero de 2021

**Fuente:** tomado de Decreto 1547 y 0531.

## 5.5.4.

**FECHAS DE PAGO IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO**

Frente a este impuesto es importante resaltar que previo a la pandemia generada por el Covid 19 la alcaldía de la Ciudad de Cartagena había establecido mediante decreto 1547 de 2019 descuentos para aquellos contribuyentes que cancelaran la totalidad del impuesto con vigencia 2020 entre el 01 de enero al 31 de marzo del 2020, posteriormente el 25 de febrero mediante decreto 0398 el alcalde aprobó la ampliación de los plazos para estímulos por pronto pago para los contribuyentes que cancelen la totalidad del valor correspondiente a la vigencia 2020, extendiendo la fecha hasta el 30 de abril. Sin embargo, el distrito amparado en la emergencia sanitaria y económica decretada por el gobierno nacional amplió nuevamente los plazos para aplicar a los descuentos a través del Decreto 0531 de 2020 (TABLA 3).

**TABLA 3.** Comparativo de decretos.

Beneficiario	Decreto 1.547 de 2019/Dr 0398 de 2020		Decreto 0531 de 2020	
	Fecha de pago	Porcentaje	Fecha de pago	Porcentaje
<b>Pedios Residenciales</b>	2 de enero al 28 de febrero de 2020	20	2 de enero al 29 de febrero de 2020	20
	1 de marzo al 31 de marzo de 2020	10	1 de marzo al 30 de junio de 2020	15
	1 de abril al 30 de abril de 2020	10		
<b>Pedios No residenciales</b>	2 de enero al 28 de febrero de 2020	10	2 de enero al 29 de febrero de 2020	10
	1 de marzo al 31 de marzo de 2020	8	1 de marzo al 30 de junio de 2020	8
	1 de abril al 30 de abril de 2020	5		

**Fuente:** adaptado Decreto 1547 de 2019-DR 0398 de 2020 y Dr 0531 de 2020

## 5.6.

### PROGRAMA DE AYUDA al Empleo Formal (PAEF)

Si bien este capítulo está dedicado a los alivios tributarios, no podemos dejar de mencionar el programa de ayuda al empleo formal (PAEF), pues el mismo constituye para las empresas del país un soporte para aliviar el flujo de caja afectado negativamente por la disminución en las ventas y cierre de algunas empresas. Por su importancia para la conservación del empleo formal y soporte empresarial se considera necesario presentar sus principales características.

El PAEF es creado mediante el decreto 639 de 2020, es definido como un programa social del estado que aporta al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus; en el artículo 2 de este decreto señala los requisitos que deben cumplir las personas jurídicas que deseen ser beneficiarios de este programa, estos son:

- Hayan sido constituidas antes del 10 de enero de 2020.
- Cuenten con un registro mercantil que haya sido renovado por lo menos en el año 2019. Este requisito únicamente aplica para las personas jurídicas constituidas en los años 2018 y anteriores.
- Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.
- No hayan recibido el aporte de que trata el presente Decreto Legislativo en tres ocasiones.
- No hayan estado obligadas, en los términos de los numerales 1, 2 y 3 del artículo 8 del presente Decreto Legislativo, a restituir el aporte estatal del Programa de Apoyo al Empleo Formal (PAEF).

La **FIG. 1** presenta el estado de solicitudes recibidas, beneficiarios y recursos invertidos en el programa.

## 5.7.

### PROGRAMA DE APOYO AL PAGO de la Prima de Servicios (PAP)

El PAP fue creado mediante el decreto 770 del 03 de junio de 2020 tiene como objetivo mitigar las afectaciones económicas presentadas por las empresas

**FIG. 1.** Solicitudes recibidas, beneficiarios y recursos PAEF.

Cifras expresadas en millones de pesos

**Fuente:** tomado de <https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/deskFrontPAEF.php>. 30 de octubre de 2020

colombianas las cuales han visto disminuidos en gran proporción sus ingresos. La Resolución 1361 de 2020 expedida por el Ministerio de Hacienda y la Circular Externa No. 003 de 6 de julio de 2020 de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, reglamentan este decreto

El Programa de Apoyo al Pago de la Prima de Servicios (PAP) entrega a los empresarios que cumplan con los requisitos establecidos, \$220.000 por cada empleado cuyo Ingreso Base de Cotización (IBC) esté entre un salario mínimo legal mensual vigente y un millón de pesos (FIG. 2).

**FIG. 2.** Solicitudes recibidas, beneficiarios y recursos PAP.

Cifras expresadas en millones de pesos

**Fuente:** tomado de <https://paef.ugpp.gov.co/paefweb/deskFrontPAP.php>. 30 de octubre de 2020.

Los requisitos aplicables al PAP son los mismos definidos para e I PAEF.

- **Beneficiarios del PAP:** Son beneficiarios del subsidio de prima del PAP las personas jurídicas, personas naturales, consorcios y uniones temporales que cumplan con los requisitos exigidos en el Decreto 770 de 2020 y la Resolución 1361 de 2020.
- **Requisitos para ser beneficiario:** Serán beneficiarias quienes hayan sido constituidas antes del 1° de enero de 2020, cuenten con inscripción en el registro mercantil realizado o renovado por lo menos en el año 2019, tengan una disminución del 20% o más en sus ingresos y cuente con un producto de depósito en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la de Economía Solidaria con la respectiva autorización de ofrecimiento de producto de depósito.

## 5.8.

### REFERENCIAS

- Concejo Distrital de Cartagena (2020). *Acuerdo 026 del 17 de abril de 2020*. [https://sigob.cartagena.gov.co/Cartagena/Dire/Documentos/ACUERDO\\_026\\_17042020.pdf](https://sigob.cartagena.gov.co/Cartagena/Dire/Documentos/ACUERDO_026_17042020.pdf)
- Decreto 1547 del 23 de diciembre del 2019. [*Alcaldía de Cartagena*] Por la cual se establecen las fecha de declaración y pago del Impuesto de Industria y Comercio. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://app.cartagena.gov.co/Dire/Documentos/DECRETO\\_1547\\_23DIC2019.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://app.cartagena.gov.co/Dire/Documentos/DECRETO_1547_23DIC2019.pdf)
- Decreto Legislativo 2345 del 23 de diciembre de 2019. [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*]. Por el cual se reglamentan los artículos 260-5, 260-9, 356-3, 364-5, 378, 381, 512-1, 512-6, 555-2, 579, 579-2, 580, 588, 591, 592, 595, 596, 598, 599, 600, 602, 603, 605, 606, 607, 800, 803, 811, 876, 817, 910 y 915 del Estatuto Tributario, artículo 170 de la Ley 1607 de 2012, artículos 221 y 222 de la Ley 1819 de 2016, se sustituye el artículo 1.6.1.5.6. del Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1, se modifica el epígrafe y se sustituyen y adicionan unos artículos a la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. <https://acontar.co/wp-content/uploads/2019/12/decreto-2345-de-2019.pdf>
- Decreto 0398 del 13 de marzo de 2020. [*Ministerio de Comercio, Industria y Turismo*] Por el cual se adiciona el Decreto 1074 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, para reglamentar parcialmente el artículo 19 de la Ley 222 de 1995. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20398%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Decreto Legislativo 401 del 13 de marzo de 2020. [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*]. Por el cual se modifican, sustituyen, y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20401%20DEL%2013%20DE%20MARZO%20normativa/normativa/%20DE%202020.pdf>

- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. [*Presidencia de la República*] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%202017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf
- Decreto 435 del 19 de marzo de 2020. [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*] Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20435%20DEL%2019%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf
- Decreto 0531 del 03 de abril de 2020. [*Alcaldía de Cartagena*] Por medio del cual se modifican las fechas de pago y declaración del Impuesto de Industria y Comercio. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://app.cartagena.gov.co/Dire/Documentos/Decreto\_0531-03042020.pdf
- Decreto Legislativo 520 del 6 de abril de 2020. [*Departamento Administrativo de la Función Pública*] Por el cual se modifican y adicionan artículos de la Sección 2 del Capítulo 13 Título 1 Parte 6 Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20520%20DEL%206%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf
- Decreto Legislativo 535 del 10 de abril de 2020. [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*]. Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas, IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20535%20DEL%2010%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf
- Decreto Legislativo 551 del 15 de abril de 2020 [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*] Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20551%20DEL%2015%20DE%20ABRIL%20DE%202020.pdf
- Decreto 655 del 13 de mayo de 2020. [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*] Por el cual se adiciona el parágrafo 5 al artículo 1.6.1.13.2.12. de la Sección 2 del Capítulo 13 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 1 del Decreto 1625 de 2016, Único Reglamentario en Materia Tributaria. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20655%20DEL%2013%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf
- Decreto Legislativo 682 del 21 de mayo de 2020 [*Ministerio de Hacienda y Crédito Público*]. Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020. https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20682%20DEL%2021%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf
- Decreto 770 del 03 de junio de 2020. [*Ministerio del Trabajo*] se adopta una medida de protección al cesante, se adoptan medidas alternativas respecto a la jornada de trabajo, se adopta una alternativa para el primer pago de la prima de servicios se crea el Programa de Apoyo para el Pago de la Prima de Servicios PAP, y el

Programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 de 2020. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030361>

LEY 44 DE 1990. [*Departamento Administrativo de la Función Pública*] Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario y se conceden unas facultades extraordinarias. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=283>

Presidencia de la República (1989). Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales. <https://legislacion.vlex.com.co/vid/estatuto-tributario-impuestos-administrados-57643735>

# CAPÍTULO 6

pp. 159-169

por

Kelly Tatiana MARTELO SUÁREZ

## ANÁLISIS DE LOS EFECTOS CAUSADOS POR EL COVID-19

*en las exportaciones del departamento  
de Bolívar*

ANALYSIS OF THE EFFECTS CAUSED BY COVID-19  
ON EXPORTS FROM THE DEPARTMENT OF BOLÍVAR

Clasificación JEL: R10, R11, R12, R13

## RESUMEN

El desarrollo de las actividades económicas en los primeros seis meses del año 2020 se ha visto afectado por medidas implementadas por los gobiernos de los países para salvaguardar a su población. Por medio del aislamiento y la cuarentena que han adoptado en los últimos meses. La pandemia del Covid-19 se ha constituido en la primera causa de muerte durante el año en curso, afectando así el sistema sanitario y económico de muchos países a nivel mundial. Así, el Banco Monetario Internacional (FMI), afirma que la dinámica de la economía global tendrá una contracción de 3%, que la han llamado el Gran Confinamiento, convirtiéndose en la recesión más profunda después de la Gran Depresión, dejando atrás la crisis financiera mundial de 2009 (FMI, 2020). La balanza comercial del departamento en los últimos años ha presentado un déficit comercial significativo, a causa del cierre temporal en el 2014 de la Reficar, principal empresa exportadora. Sin embargo, desde el 2016 con la reactivación de esta el comportamiento de las exportaciones presentaron una leve recuperación, con esperanzas económicas de alcanzar los valores exportados de hace 10 años donde el comportamiento de la balanza comercial era favorable. Pero, las proyecciones han cambiado para este 2020 a causa de las consecuencias ocasionadas por el Covid-19 en los mercados globales. Las consecuencias de la pandemia actual han desestimulado muchos sectores económicos del país, no obstante la caída presentada no se le puede atribuir a la situación mencionada sin antes hacer una revisión y monitoreo para ver que tanto afecto la disminución del flujo de comercio de mercancías a las empresas exportadoras del departamento.

**PALABRAS CLAVE:** comercio exterior, exportaciones, balanza comercial, actividad económica, flujo de comercio, Covid-19, Bolívar.

## ABSTRACT

The development of economic activities in the first six months of 2020 have been greatly affected by certain measures. In order to safeguard their populations, the governments of many countries implemented isolation and quarantine protocols. The Covid-19 pandemic has become the leading cause of death during the current year, thus affecting the health and economic systems of many countries worldwide. In addition, the International Monetary Bank (IMF), affirms that the dynamics of the global economy will have a contraction of 3%, which have been called the Great Confinement. Thus, becoming the deepest recession after the Great Depression, leaving behind the world financial crisis of 2009 (IMF, 2020). The department's trade balance in recent years have presented a significant trade deficit. A cause of the temporary closure in 2014 of the Cartagena Refinery, the main exporting company. However, since 2017, with the reactivation of the same, the behavior of exports showed a slight recovery. In hopes of reaching the exported economic values of 10 years ago where the behavior of the trade balance was favorable for Bolivians. However, the projections have changed for 2020 due to the consequences caused by Covid-19 in national and international markets alike. The consequences of the current pandemic have discouraged many economic sectors of the country. However, the fall presented cannot be attributed to the aforementioned situation without firstly reviewing and monitoring how the decrease in the flow of merchandise trade has affected companies' exporters of the department.

**KEYWORDS:** international trade, exports, trade balance, economic activity, trade flow, Covid-19, Bolivar.

## 6.1.

## COMPORTAMIENTO DEL COMERCIO EXTERIOR en tiempos de crisis

Antes de conocer en detalle el comportamiento del comercio exterior en el departamento de Bolívar, es importante identificar la dinámica exportadora a nivel global y nacional; en el contexto global, los flujos de comercio internacional en los últimos meses se han visto afectados, las exportaciones e importaciones de China cayeron 17% y 4%, respectivamente. Mientras que, durante el mes de enero en Estados Unidos las exportaciones totales se redujeron en un 4%. En América Latina y el Caribe, las ventas hacia China presentaron una disminución del 12% y hacia Estados Unidos 2% (BID, 2020).

A su vez, Colombia ha presentado un menor dinamismo en el comercio exterior durante el primer semestre de 2020; las exportaciones disminuyeron en 25,3% con respecto a igual periodo del año inmediatamente anterior, particularmente por la contracción en el subsector de combustibles y productos de las industrias extractivas. A nivel departamental, Antioquia se mantiene en el ranking de los departamentos más exportadores con una participación de 15,8% en el periodo de análisis. Seguido del departamento de Cesar, con un aporte de 11% y Bolívar con el 7,3%. En la **FIG. 1**, se puede observar el comportamiento de las exportaciones a nivel nacional, a partir de 2015 donde el país había presentado una recuperación después de la caída presentada en ese año hasta 2019, ya en 2020 se presenta nuevamente una contracción explicada anteriormente.

**FIG. 1.** Comportamiento de las exportaciones Colombia, I semestre 2015-2020.



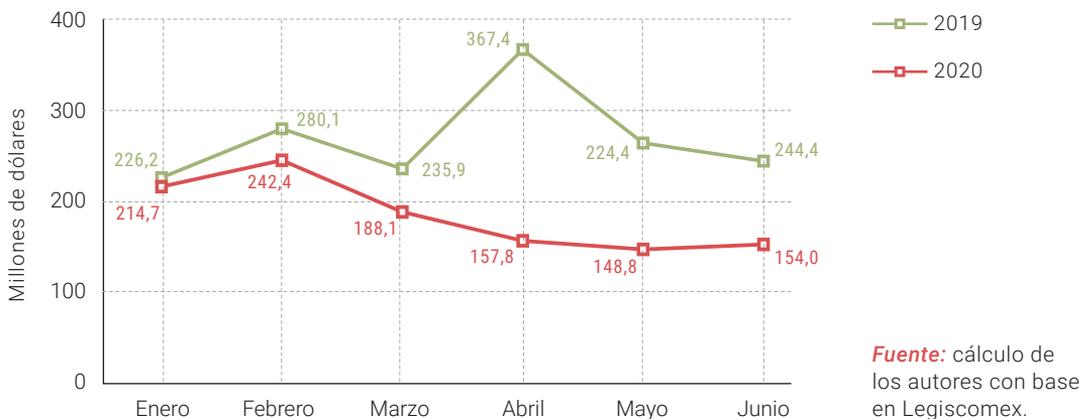
**Fuente:** cálculo de los autores con base en Legiscomex.

## 6.2.

## ANÁLISIS DEPARTAMENTAL

En el departamento de Bolívar, las exportaciones en el primer semestre de 2020 tuvieron una contracción de 31,7%, explicado principalmente por la disminución en las ventas externas de combustibles (-45%) y del sector manufacturero (16,2%), principales productos del ranking exportador departamental; al ser comparado con el mismo periodo del año inmediatamente anterior (FIG. 2), se evidencia que desde el mes de febrero la dinámica exportadora departamental presentó una contracción en las ventas al exterior, agudizada en el mes de marzo, mes donde se empieza la cuarentena nacional; se da el cierre de muchas actividades económicas importantes para el país y se implementan nuevas normativas de comercio exterior en emergencia económica, social y ambiental por Covid-19, desestimulando el intercambio comercial de bienes y servicios del país con el exterior.

FIG. 2. Comportamiento de las exportaciones Bolívar, ene-jun 2019-2020.



## 6.3.

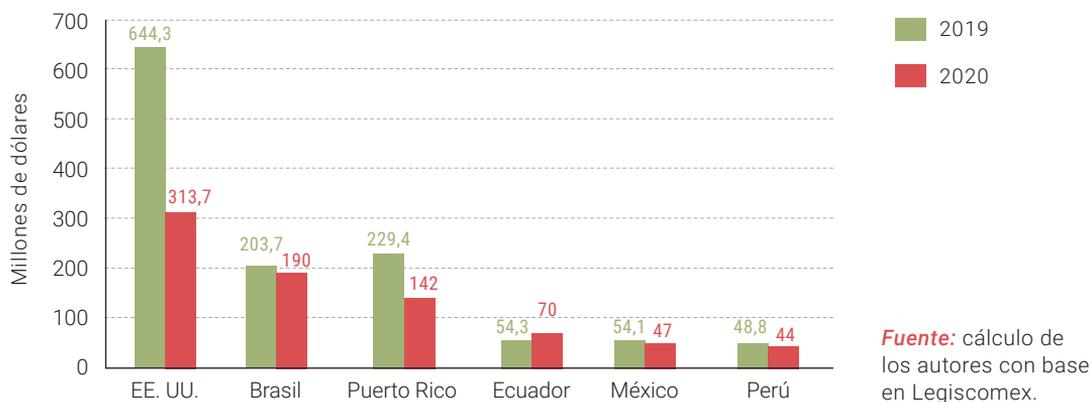
## ANÁLISIS DE EXPORTACIONES

## por principales destinos

El principal socio comercial del departamento de Bolívar es Estados Unidos, sin embargo, en este primer semestre 2020 las transacciones con el país norteamericano han presentado una disminución de (51,3%), pasando de tener ventas de US\$ 6,44 millones en primer semestre de 2019, a US\$ 313,7 millones en primer semestre 2020, situación que no puede ser atribuida en

su totalidad a la pandemia actual, lo que sí es cierto es que las cifras analizadas en este periodo han sido poco desalentadoras para el comportamiento del comercio exterior departamental; un factor determinante que también explica, por qué se contrajo las exportaciones a ese destino fue por la caída del precio internacional del barril de petróleo ocasionado una desaceleración económica en el sector minero energético, sumado también a la guerra comercial presentada entre China y Estados Unidos a finales de 2019 que afectó las bolsas de valores y las inversiones a nivel mundial. Analizando el ranking de los principales países de destino de las exportaciones de Bolívar, la situación es similar, las exportaciones a Brasil han disminuido en un -6,6%; seguido de las ventas a Puerto Rico y México con contracciones de (-38,1%) y (-13,5) respectivamente; por su parte, las ventas hacia Ecuador presentaron un crecimiento del 30% explicado principalmente por las transacciones realizadas con transporte terrestre que no afectaron el flujo de comercio actual.

**FIG. 3.** Principales destinos de las exportaciones de Bolívar, ene-jun 2019-2020.



## 6.4.

### ANÁLISIS DE EXPORTACIONES

#### por subpartidas y sectores económicos

Las exportaciones del departamento de Bolívar, presentan poca diversificación y sofisticación en la canasta exportadora, petróleo y sus derivados concentraron el 44,2% de las exportaciones departamentales, sin embargo, presentó una disminución de (-45%) al ser comparado con el mismo periodo de 2019. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, explica que la caída de los precios del petróleo y la reducción en la

demanda internacional de materias primas, también afectaron la canasta de los principales bienes exportables del departamento (CEPAL, 2020).

Con esto se puede analizar que casi la mitad de las exportaciones de Bolívar son bienes primarios con poco valor agregado y transformación productiva, lo que lo convierte en un departamento poco competitivo a nivel internacional. Seguido, se encuentran las exportaciones de plásticos y sus manufacturas con una participación de 35%; productos como hierro y acero tuvieron una contracción del 34,4%, mientras que papel y cartón presentaron un crecimiento del 5% en los primeros seis meses del 2020 (TABLA 1).

**TABLA 1.** Principales productos exportados en Bolívar, I sem 2020.

Código partida	Descripción de la partida arancelaria	2019	2020	Variación %
2710192100	Gasóils (gasóleo), excepto desechos de aceites y que contengan biodiésel	625.990.291	417.620.126	-33
3904102000	Policloruro de vinilo, sin mezclar con otras sustancias, obtenido por polimerización en suspensión.	133.636.556	114.602.515	-14
3902100000	Polipropileno.	127.605.140	109.860.577	-14
3902300000	Copolímeros de propileno.	69.515.038	59.012.035	-15
4811411000	Papel y cartón autoadhesivos, en bobinas (rollos), de anchura superior a 15 cm o en hojas en las que un lado sea superior a 36 cm y el otro sea superior a 15 cm, sin plegar.	21.868.762	22.962.255	5
3904101000	Policloruro de vinilo, sin mezclar con otras sustancias, obtenido por polimerización en emulsión.	24.029.740	21.201.021	-12
2710121300	Gasolinas sin tetraetilo de plomo, para motores de vehículos automóviles, excepto desechos de aceites y que contengan biodiésel	27.595.298	20.747.344	-25
3919909000	Las demás placas, láminas, hojas, cintas, tiras y demás formas planas autoadhesivas de plástico, incluso en rollos.	18.005.299	17.431.579	-3
7307920000	Codos, curvas y manguitos, roscados, de fundición, de hierro o de acero.	26.840.340	16.935.561	-37
3903190000	Los demás poliestirenos.	24.877.574	15.534.753	-38
2803009000	Los demás carbonos (negros de humo y otras formas de carbono no expresados ni comprendidas en otra parte).	22.004.804	14.471.647	-34
3808911900	Los demás insecticidas, presentados en formas o en envases para la venta al por menor o en artículos.	11.195.611	14.383.823	28



TABLA 1. Continuación.

Código partida	Descripción de la partida arancelaria	2019	2020	Variación %
7304290000	Los demás tubos de entubación (casing) o de producción (tubing) del tipo de los utilizados para la extracción de petróleo o gas.	24.114.472	13.925.865	-42
3920209000	Las demás placas, láminas, hojas y tiras, de plástico no celular y sin refuerzo, estratificación ni soporte o combinación similar con otras materias, de polipropileno.	13.530.267	13.607.373	1
3921901000	Las demás placas, hojas, películas, bandas y láminas, de plástico, obtenidas por estratificación con papel	18.593.506	13.206.881	-29
3808931900	Los demás herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, presentados en formas o envases para la venta al por menor o en artículos.	8.588.838	10.755.730	25
306171100	Langostinos (géneros de la familia penaeidae) enteros congelados, secos, salados, ahumados o en salmuera	12.982.683	10.665.987	-18

**Fuente:** Cálculo de los autores con base en Legiscomex.

## 6.5.

### ANÁLISIS DE EXPORTACIONES

#### por empresas

La Refinería de Cartagena S.A.S., Esenttia S.A. y Mexichem Resinas Colombia S.A.S., se mantienen en los primeros lugares del ranking de las empresas más exportadas del departamento; concentrando en ellas más del 70% del total de las ventas internacionales, dedicadas principalmente a la refinación del petróleo, químicos industriales, y plásticos con la producción y comercialización de resinas de PVC principalmente.

Es de suma importancia destacar en esta sección, el cierre temporal de la Refinería de Cartagena, Reficar, hecho que afectó la producción de la industria en el 2014 y, por lo tanto, se presentó la reducción de la producción industrial del departamento de Bolívar, con un déficit en la balanza comercial del más del 50%. Por su parte, en este primer semestre del año 2020, la disminución de las exportaciones ha sido del 31,7%; por tal motivo, se evidencia que las exportaciones departamentales se vieron más afectadas por el cierre de la principal empresa exportadora que por lo estragos del Covid-19 y sus

efectos sociales y económicos a nivel local y nacional. Sin embargo, es muy prematuro afirmar que el descenso de las exportaciones en este periodo se le puede atribuir en un 100% a la pandemia, se debe seguir haciendo una revisión y monitoreo para ver que tanto afecto la disminución del flujo de comercio de mercancías a las empresas exportadoras del departamento en el resto del año.

## 6.6.

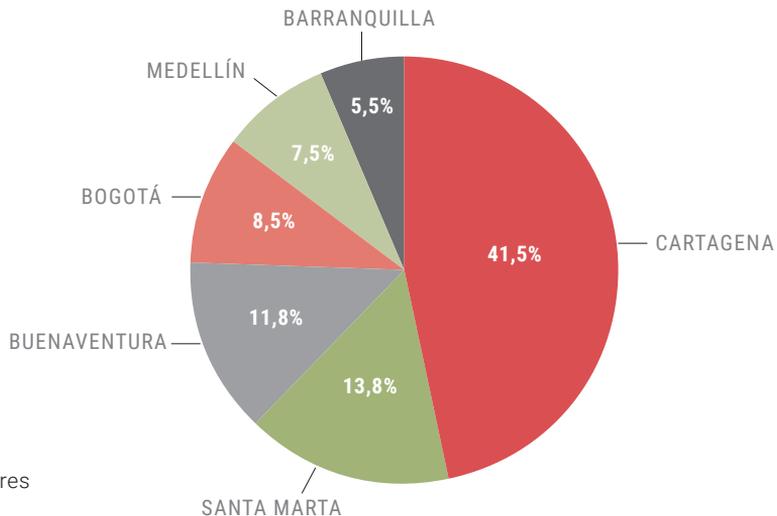
### ANÁLISIS DE EXPORTACIONES

#### por aduanas

La aduana de Cartagena se sigue consolidando como la aduana más importante y donde se realiza la mayor parte de las operaciones de comercio exterior del país; más de la mitad de los trámites de exportaciones se hicieron a través de esta aduana con una participación de 41,5% en el primer semestre de 2020. Seguido de las aduanas de Santa Marta y Buenaventura con participaciones de 13,8% y 11,8% (FIG. 4).

Ahora bien, es importante destacar que al ser comparado con el primer semestre de 2019 estas operaciones en la aduana de Cartagena tuvieron una disminución del 40,2%, lo que explica que el flujo comercial si ha presentado una desaceleración importante en estos primeros seis meses del año a causa de las nuevas regulaciones y normativas en comercio exterior propuestas por el gobierno nacional por la emergencia presentada a causa de la pandemia Covid-19.

FIG. 4. Exportaciones de Colombia según aduanas, I sem 2020.



Fuente: cálculo de los autores con base en Legiscomex.

## 6.7.

### CONCLUSIONES

Los resultados presentados en este artículo de reflexión basado en investigación y en análisis de fuentes secundarias como bases de datos de comercio exterior, evidencian que en el primer semestre de 2020 las cifras no son favorables para la dinámica de comercio exterior del departamento de Bolívar al ser comparadas con igual periodo del año inmediatamente anterior. Hecho que no se le puede atribuir en su totalidad a la actual pandemia Covid-19 que se está viviendo en el país, desde el pasado mes de febrero la dinámica exportadora departamental se ha visto afectada, presentando una disminución en las ventas al exterior, la cual se empezó a empeorar en el mes de marzo, mes donde se empieza la cuarentena nacional, se da el cierre de muchas actividades económicas y se implementan nuevas normativas de comercio exterior en emergencia económica, social y ambiental por el gobierno nacional en miras de salvaguardar la industria local y a sus habitantes, desestimulando el intercambio comercial de bienes y servicios del país con el exterior.

Sin embargo, es muy prematuro afirmar que el descenso de las exportaciones en este periodo se debe solo la pandemia, también existen otros factores determinantes que también explica por qué se han contraído las exportaciones en el periodo de análisis, como la caída del precio internacional del barril de petróleo ocasionando una desaceleración económica en el sector minero energético, sumado también a la guerra comercial presentada entre China y Estados Unidos a finales de 2019 que afectó a las bolsas de valores y las inversiones a nivel mundial. Por tal motivo, se debe seguir haciendo una revisión y monitoreo para ver que tanto sigue afectando la disminución del flujo de comercio de mercancías a las empresas exportadoras del departamento en el 2020 y hacer un análisis comparativo con el comportamiento del comercio exterior con el año completo. También desde las iniciativas de los exportadores locales se debe apostar a tener una cesta exportable más diversificada con transformación productiva y valor agregado, aprovechando los cambios en los que las economías se han visto obligadas para adoptar nuevas estrategias comerciales y de internacionalización para subsistir a las nuevas exigencias del mundo global a causa del Covid-19.

## 6.8.

## REFERENCIAS

- Albuquerque, Francisco (2004). *El enfoque de desarrollo economico local*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: [https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area\\_enfoque\\_del\\_o.pdf](https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_o.pdf)
- ANDI (2020). *Colombia: Balance 2019 y Perspectivas 2020*. Obtenido de <http://www.andi.com.co/Uploads/ANDI%20-%20Balance%202019%20y%20Perspectivas%202020%20-%20VE.pdf>
- Banco de la República (2020). *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*. Bogotá.
- Banco Mundial (2020). *América Latina y el Caribe: Panorama General*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/region/lac/overview>
- Banco Mundial (2020). *Perspectivas económicas mundiales, Enero de 2020: Crecimiento Lento y Desafíos Normativos*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges>
- Banco Mundial (2020). *Perspectivas económicas mundiales, enero de 2020: crecimiento lento y desafíos normativos*. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2020/01/08/january-2020-global-economic-prospects-slow-growth-policy-challenges>
- Barria, Cecilia (2020). *3 proyecciones económicas para América Latina en 2020 (¿y será un año tan duro como 2019?)*. Obtenido de Periodico BBC Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-50814686>
- BBVA (2020). *Informe Latinoamérica de BBVA Research*. Obtenido de <https://www.bbva.com/es/el-crecimiento-economico-de-america-latina-aumentara-gradualmente-en-los-proximos-dos-anos/>
- BID (24 de Marzo de 2020). Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el 1 de Junio de 2020, de *Impacto del coronavirus en el comercio y la integración: ¿qué hacer?*: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/coronavirus-comercio-integracion/>
- Bolívar, Gardy (2009). *Sen y algunos escritos en la constitución del campo del desarrollo humano*. Obtenido de Revista Latinoamericana Polis: <https://journals.openedition.org/polis/pdf/1731>
- Bonet, J. (s.f.). *Desindustrialización y terciarización espuria en el departamento del Atlántico 1990-2005*. Banco de la República Economía Regional.
- Castañeda, Carlos y Ramos, Gerardo (2020). *Principales pandemias en la historia de la humanidad*. Obtenido de Revista Cubana de Pediatría: <http://scielo.sld.cu/pdf/ped/v92s1/1561-3119-ped-92-s1-e1183.pdf>
- CEPAL (2016). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- CEPAL (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*. Santiago.
- CEPAL (2019). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019*. Santiago.
- CEPAL (2020). *Covid-19 tendrá graves efectos sobre la economía mundial e impactará a los países de América Latina y el Caribe*. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina>

- CEPAL (2020). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*.
- Conpes3527 (2008). *Política nacional de competitividad y productividad*. Departamento Nacional de Planeación.
- DANE, P. e. (2015). *Resultados pobreza monetaria y desigualdad 2015 por departamentos*. Decreto 893 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 28 de MAYO de 2017).
- Escobar, A. G. (2010). *De la ventaja comparativa a la ventaja competitiva: una explicación al comercio internacional*. ICESI, 47-52.
- FMI (julio de 2019). *Fondo Monetario Internacional*. Obtenido de <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019>
- FMI (14 de abril de 2020). Fondo Monetario Internacional. Recuperado el Junio de 2020, de *El Gran Confinamiento: La peor desaceleración económica desde la Gran Depresión*: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=13190>
- Gómez, Luis (2011). *Un espacio para la investigación documental*. Obtenido de *Revista Vanguardia Psicológica*. Universidad Manuela Beltrán: file:///C:/Users/Veronica%20Melano/Downloads/Dialnet-UnEspacioParaLaInvestigacionDocumental-4815129.pdf
- José Zacarías Mayorga Sánchez, C. M. (2008). *Paul Krugman y el nuevo Comercio Internacional*. *Criterio Libre*, 8: 73-86.
- Lopez, Joaquín (2020). *Anif calcula que proyección de alza del PIB en 2020 pasará de 3,4% a 3%*. Obtenido de *Agencia Nacional de Información Financiera (ANIF)*: <https://www.larepublica.co/economia/anif-estima-que-su-proyeccion-de-crecimiento-del-pib-en-2020-pasaria-de-34-a-3-2976159>
- Martelo, L. Y. (2016). *Análisis del comportamiento del Comercio Exterior en Bolívar*. Cartagena.
- Martínez, J. Z. (2008). *Paul Krugman*. *Criterio Libre*, 8: 73-86.
- Ocampo, J. (2014). *Misión para la transformación del campo*.
- Orozco, A. E. (junio 2012). *Keynes post mercantilista*. *Rev. Fac. Cienc. Econ.*, Vol. XX(1), 25-36.
- Pérez, Isaac (2017). *El análisis marxista de la economía mundial y los estudios sobre el desarrollo*. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-91762017000100199](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762017000100199)
- Pineda, L. F. (2010). *Transformación productiva en la industria en Colombia y sus regiones después de la apertura*. Cuadernos de Economía de la Universidad Nacional.
- Rubio, O. B. (1996). *Teorías del comercio internacional: Una panorámica*. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 6: 12-27.
- Sánchez, D. D. (2002). *Apuntes sobre teoría de la revista en la interpretación crítica de Marx: Los fisiócratas*. *Filosofía, Política y Economía en el Laberinto*, 10: 53-57.
- Sturgeon, H. J. (2011). *De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor*. *Eutopía: Revista de Desarrollo Económico Territorial*, págs. 11-38.
- Valencia, Pilar & Patlán, Juana (2011). *El empresario innovador y su relación con el desarrollo económico*. Obtenido de *Tec Empresarial*, noviembre, Vol 5 Num 3: 22-23. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5761528.pdf>



*p o r*

Jesús David VERGARA CUENTAS

Rosiris UTRIA PADILLA

Lizeth BORJA GULFO

## **SEXUALIDAD Y EDUCACIÓN: APROXIMACIONES A LA DISCUSIÓN DE LA EDUCACIÓN PARA LA SEXUALIDAD**

*como formación de habilidades  
para una vida de calidad  
en contextos de virtualidad\**

\* Capítulo que tributa a la Investigación titulada: Establecimiento de indicadores de desarrollo en el proceso de formación sexual y psicoafectiva de los estudiantes de media académica de tres instituciones educativas del Distrito de Cartagena (PSI-PD-202-5) adelantada por los autores miembros del Grupo de Investigación GIPSINU de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm Seccional Cartagena.

## RESUMEN

Este ensayo presenta algunas reflexiones sobre el manejo de la educación para la sexualidad en escuelas oficiales de Colombia. Para ello, se analizan los lineamientos que regulan la formación de la identidad individual, la adaptación del sistema educativo a los temas sobre la sexualidad; se hace una revisión de datos sobre la formación en y para la sexualidad de jóvenes escolarizados entre los 12 y 16 años en escuelas oficiales de la ciudad de Cartagena en los últimos años y, por último, se discute la forma en que los jóvenes gestionan sus miedos, estereotipos, desconocimientos y mitos acerca de la sexualidad, el manejo que los docentes hacen de estas emociones, las diferencias generacionales y culturales sobre la calidad de vida en contextos sociales de conflicto. Lo que lleva a concluir que, la educación para la sexualidad ha de entenderse como un escenario de aprendizaje y desarrollo de competencias del ser dinámico, de autoconfianza, autoestima y autorrealización que impactan todas las dimensiones de la vida humana, la relación intra, interpersonal e intercultural, dado que lo corporal y su cuidado posibilita el encuentro de diversas formas de ser y estar en el mundo sin restricción de los marcadores políticos, psicosociales y culturales de las diversidades humanas de adscripción a grupos diferenciados.

**PALABRAS CLAVE:** Educación para la Sexualidad Integral (ESI), educación emocional, adolescentes, identidad individual, diversidad.

## 7.1.

### INTRODUCCIÓN

Desde la antigua Grecia, inscrita sobre el pórtico del oráculo de Delfos, se encontraba la sentencia «*conócete a ti mismo*» y, es que el ser humano es un choque de «fuerzas» que no se encuentran estáticas uniéndose por fortuna, sino que están en constante disputa por dominar al hombre, como lo afirmarían Nietzsche (1996) y Foucault (2012) o según la psicología, podríamos definirlo como una pluralidad de dimensiones.

No se refiere el punto anterior a cualidades de carácter espiritual o metafísicos, se habla más bien de las pulsiones racionales e irascibles que forman parte del individuo. Pulsiones naturales que no determinan, pero que condicionan el pensar, sentir y actuar del hombre (Descartes, 1649). Entre este engranaje, para utilizar los términos mecanicistas cartesianos, se encuentra el hombre como un ser sexuado. Sin embargo, esta última dimensión ha sido tratada de manera peyorativa durante las diferentes épocas. El mismo Freud afirma que la digestión es, inclusive, más importante que la sexualidad pero que no se puede negar la interacción de esta última con todas las demás dimensiones de la vida humana, permeando las relaciones sociales y llegando hasta a la construcción de la sociedad bajo unos parámetros que implican una fuerte discusión acerca de lo actitudinal (Freud, 1975).

Pero ¿a qué tipo de sexualidad se está refiriendo Freud? ¿cómo entenderla? ¿qué implicaciones tiene? ¿qué tipo de hombre se pretende formar? Son las preguntas que atañen a esta investigación. En el desarrollo de la filosofía, muchas teorías con respecto a la formación en las diversas dimensiones del hombre, han tomado relevancia en cada una de las épocas. Esta formación responde a la concepción de mundo imperante, a los presupuestos filosóficos, religiosos, doctrinales, sociales y culturales que exige cada momento histórico.

No obstante, no será hasta la conformación de la psicología como ciencia que la mente humana y su relación consigo mismo, el otro y lo otro, necesita de una identidad que guíe estos procesos de exteriorización. Con el advenimiento de las teorías psicoanalistas para la comprensión del ser humano, la sexualidad empieza a ser un foco de interés plausible, pues, aunque anteriormente autores habían tratado de abordar la temática ocurría una pugna frente a lo esencialmente doctrinal, que en ocasiones llegó a condenar al cuerpo y todo lo que deviniera de él (Vergara, 2015).

El hombre como ser sexuado, con pulsiones y realidades que entrañan la conformación de su identidad, se aleja de la concepción pecaminosa y oprobiosa del que era preso por diferentes pensamientos que condenaban el sexo y lo confinaban al ámbito oscuro e intocable. Sin embargo, y a pesar de la apertura de la academia y otros espacios frente al tema de lo sexual, la relación del hombre con esta última, como constitutivo de la identidad, se ha visto opacado por prácticas sociales de antaño que persisten en la conciencia de los pueblos, condenando la sexualidad e imperando una educación regida por el miedo, el tabú y un falso pudor frente a las temáticas sexuales (Foucault, 2012).

Aun cuando se pretende abrir nuevos caminos de diálogos entre las generaciones nacientes y el conocimiento en general, los obstáculos sociales y culturales, en los países en vía de desarrollo, no se han hecho esperar. La formación profundamente religiosa, ya arraigada a principios dogmáticos, impide el acceso libre y natural (entendiendo en la amplitud del concepto) a la dimensión sexual de la humanidad; aunque icen la bandera del pudor o de las buenas maneras y costumbres, como lo afirmase S.S. Pablo VI en su Carta Encíclica *Humanae Vitae*.

*«Nos queremos en esta ocasión llamar la atención de los educadores y de todos aquellos que tienen incumbencia de responsabilidad, en orden al bien común de la convivencia humana, sobre la necesidad de crear un clima favorable a la educación de la castidad, es decir, al triunfo de la libertad sobre el libertinaje, mediante el respeto del orden moral. Todo lo que en los medios modernos de comunicación social conduce a la excitación de los sentidos, al desenfreno de las costumbres, como cualquier forma de pornografía y de espectáculos licenciosos, debe suscitar la franca y unánime reacción de todas las personas, solícitas del progreso de la civilización y de la defensa de los supremos bienes del espíritu humano» (S.S. Pablo VI, 1968).*

En el caso puntual de Colombia, las políticas públicas, en materia de educación, exigen que se implementen cátedras de educación sexual al interior de los centros educativos, pero esta labor no se ha llevado a cabo en su totalidad, debido a las múltiples interpretaciones frente al tema y su abordaje, aduciendo que, los presupuestos ontológicos y deontológicos del hombre como creatura (formada y deseada por la divinidad) deben ser la guía para la elaboración de las cátedras acerca del ser (El Tiempo, 1995).

Mientras se esgrimen los argumentos a partir de fundamentos religiosos y sociales, se contrasta en las instituciones educativas el aumento de embarazos juveniles e infantiles, la hipersexualidad en los menores, las relaciones coitales a tempranas edades, entre otras problemáticas que coexisten con la supuesta educación sexual. Esta preocupación legitima la presente investigación, el ser humano como ser integral debe hallarse a sí mismo y descubrirse cada día, convirtiéndose la psicopedagogía en una herramienta poderosa para el auto-reconocimiento. Filósofos como Axel Honneth y Nancy Fraser muestran la importancia del reconocimiento recíproco como condición para el logro de relaciones no escatimadas del derecho a la individuación y de la cooperación para la fundación y estabilidad de comunidades políticas de iguales. Es aquí donde la psicopedagogía aporta en la formación, conocerse para aprender debería ser una función obligada en el ser humano que está inmerso en el proceso de aprendizaje durante toda su vida, si no se inicia por gestar una correcta y sana adquisición de conocimientos que constituyan el ser para sí y el ser para los demás, muy difícilmente se podrá tener una sociedad capacitada para resolver conflictos, heredar conocimientos, cultura, tradiciones, costumbres y demás.

En este marco, entendemos que la educación sexual integral corresponde con la construcción de vínculos saludables autorreferenciales y para la interacción intersubjetiva en condiciones de libertad y respeto mutuo, abarca el desarrollo de habilidades para el autoconocimiento, la gestión emocional, expresividad, reconocimiento y cuidado de sí mismo y del otro. Es presumible que la escuela solapa en un segundo plano la educación para la sexualidad en cuanto las planificaciones docentes descartan su alusión explícita para suavizarla en términos de formación para la empatía o asertividad.

La Agenda 2030 de los estados democráticos modernos establece entre sus metas ampliar el acceso a educación e información sobre servicios de salud sexual y reproductiva, fomentar conocimientos y habilidades para promover los derechos humanos y la equidad de género. A pesar de las normativas nacionales e internacionales sobre el cumplimiento de la educación sexual persisten manejos curriculares moralistas, que relaciona la sexualidad con ciertos desempeños naturalizados del cuerpo que se asocian a valores religiosos o culturales superiores. Frente a esta coyuntura, resulta ineludible profundizar las políticas públicas existentes para el efectivo cumplimiento de la ESI y exigirle al Estado que cumpla con su obligación de proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la ciudadanía, especial de los jóvenes en formación y en condición de vulnerabilidad cuando se permite que las intervenciones de padres, tutores, cuidadores y, en particular, de

docentes, respondan a tutelar no a dirigir para enfrentar los retos diarios, tomar mejores decisiones y armar un plan de vida de calidad estructurado.

## 7.2.

### PANORAMA NACIONAL, DEPARTAMENTAL Y DISTRITAL sobre la educación sexual

El departamento de Bolívar formado por 45 municipios entre los que se encuentra su Distrito capital, Cartagena de Indias, no escapa a esta realidad nacional. Sólo en el año 2016 se contabilizaron 371 partos informados (nacidos vivos) de madres en edades de 10 a 14 años y 7.687 partos de madres entre los 15 y 19 años lo que implica un alto número de embarazos en menores de edad (DANE, 2017) si bien es cierto que muchos de estos embarazos responden a situaciones de vulneración y violación de los derechos de las menores, otras han sido producto del ingreso a la vida sexual activa de muchos púberes, como lo revela el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) en su *Encuesta de Comportamientos y Actitudes sobre Sexualidad en Niñas, Niños y Adolescentes Escolarizados 2014* (2016) realizada en cuatro ciudades principales de Colombia, a saber, Cartagena, Bogotá, Cali y Tunja. En la que se refleja que el 22.9 % de los niños y niñas encuestadas en Cartagena afirman haber iniciado su vida sexual activa y de esa cifra el 78% de la totalidad de los encuestados en las cuatro ciudades, afirman que ha sido con personas en su mismo rango de edad. Lo que para el Ministerio de Educación Nacional (MEN) enciende las alarmas frente a las decisiones que están tomando los menores en el tema de su sexualidad.

Sin embargo, la problemática de la escasa o no pertinente educación sexual impartida en los centros educativos no se limita a la prevención de embarazos adolescentes o a la prevención de ETS, que en el país según el estudio realizado por el Ministerio de Salud Nacional arrojó el siguiente comportamiento:

«En Colombia, la infección por VIH suma cada vez más casos al año. De acuerdo con los datos de notificación de VIH y sida al Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila), desde 1985 hasta el 31 de diciembre del año 2013 se notificaron 92.379 casos de VIH/sida. Entre 2008 y 2013 la notificación de casos tendió al incremento, cerrando el último año con 8.208 casos» (MINSALUD, 2016).

Los datos dados por el Ministerio de Salud obedecen al comportamiento sexual de quienes han sido formados por la corriente ultraconservadora y que, si bien sus acciones los han llevado a contraer el virus del VIH, quizás el panorama sería otro si se aportara una educación sexual de calidad. Pero, el gran reto es la configuración de un programa de educación sexual que responda a las necesidades de los jóvenes, quienes a pesar de tener internet, bibliotecas y material a la mano acerca de las ETS, no por eso ha disminuido los contagios. En el mismo informe se nos dice que «Entre 2005 y 2013, el 86% de los casos notificados estaban entre los 15 y 49 años de edad y su tendencia ha aumentado, pasando de 2.845 a 6.973 casos» (MINSALUD, 2016). Lo que nos debe mover a pensar en la configuración de nuevas estrategias de promoción de la educación para la sexualidad, no centrada en mera información sino en las competencias ha desarrollar en la vida afectiva, social y sexual.

Esta educación, como se afirmaba anteriormente, debe trascender al ámbito relacional, en el año 2014 el país se vistió de luto por la muerte del joven Sergio Andrés Urrego quien, por encontrarse en un entorno hostil y reticente a su orientación sexual, decide quitarse la vida al no encontrar un espacio libre en el que poder desarrollarse sanamente como una persona abiertamente homosexual (Semana, 2014).

Estos hechos obligaron al Gobierno Nacional a replantear la formación, orientación y trato dado a los menores e inició la puesta en marcha de la Ley 1620 con su decreto reglamentario 1965, que ya había sido promulgada en el 2013 pero que aún no se había implementado. La decisión del MEN estuvo obligada por la sentencia T-478 de 2015, en la que la honorable Corte Constitucional de Colombia exigió al Ministerio la revisión de todos los manuales de convivencia escolar, apegándose a la constitución y a la ley, asegurándose que no hubiera procedimientos, sanciones o cualquier actitud discriminatoria sea por raza, orientación sexual, religión o cualquier otra.

Las acciones del ministerio desembocaron en la conformación de una mesa que abogara por dictar lineamientos generales, procurando que el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de las Instituciones educativas fuera autónomo en la manera de implementar, más las directrices serían emanadas del MEN.

La concepción religiosa del pueblo colombiano sintió que, al ser la ministra de educación abiertamente homosexual y al estar en la mesa de trabajo la ONG Colombia Diversa, que propende por el respeto de los derechos de la comunidad LGTBI, se estaba haciendo una apología a la homosexualidad, hasta el punto de afirmar que había una especie de agenda gay para imponer

la ideología de género y destruir la concepción hitórica y «natural» de familia, así lo manifestaron quienes multitudinariamente salieron a protestar a las calles de las principales ciudades colombianas, pues se niegan que en las escuelas se impartan cátedras acerca de la diversidad en la sexualidad. Dentro de las arengas y pancartas se podían apreciar fuertes mensajes religiosos recogidos por los medios impresos nacionales como el diario El Tiempo (2016).

La implementación de unas cartillas como directrices frente a los temas de inclusión desencadenó la indignación del pueblo colombiano, lo que llevó a mover la balanza en otros temas de trascendencia nacional como el plebiscito por la Paz, al que acusaron de imponer ya no sólo en las escuelas sino en otros escenarios la ideología de género. Como consecuencia, el plebiscito para lograr el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC fue derrotado en las urnas y la ministra Parody fue, por presión de algunos analistas políticos como Aurelio Suárez, obligada a renunciar a la dirección de la cartera de Educación.

El desorden que ella creó con el tema de las cartillas con la Iglesia católica y los cristianos, que debieron ser convocados para la elaboración, desembocó una corriente en contra del plebiscito. Dio papaya para que los enemigos del ‘Sí’ movilizaran otros sectores (El Tiempo, 2016)

Quizás el costo político de la ministra por tener una orientación sexual diferente, como asevera ella en la plenaria del Senado, recoge lo siguiente:

*«En el transcurso de mi vida les he tenido que hacer frente a desplantes, mentiras, odios, prejuicios, y también a persecuciones por el hecho de ser gay, pero es la primera vez que me toca una campaña de manipulación masiva, que utiliza el miedo de los padres de familia» (El Tiempo, 2016)*

No ha sido una victoria en lo absoluto de la sociedad que se impone frente a gobernantes ineptos, sino que ha sido la condena de muchos niños que no tienen el respaldo ni siquiera de la ley para, desde la diversidad, hacer respetar sus derechos. Así, ante la negativa de adoptar las directrices del ministerio y ante la incapacidad del gobierno general de velar por el interés de los niños y de la diversidad este proyecto ha sucumbido y se ha postergado, haciendo que algunas familias deban dar sus peleas por aparte para hacer valer los derechos de los menores. Tal es el caso de una chica transgénero en una Institución Educativa del interior del país, que nos relata la Corte Constitucional en la Sentencia T-562 de 2013 en el inciso 4:

*«Kim, fue matriculada en la Institución Educativa INEM José Félix de Restrepo, para cursar el año académico 2013. Ella se identifica sexualmente como persona trans, por eso, a pesar de tener sexo masculino, el 25 de enero de 2013 se presentó al colegio portando el uniforme femenino de la institución. Como consecuencia de ello fue enviada a su casa, advirtiéndole que debería presentarse con el uniforme de varones. Posteriormente, optó por utilizar el uniforme unisex del centro educativo, recibiendo la misma advertencia por parte de las autoridades educativas, esto es, que debía portar el uniforme establecido en el manual de convivencia acorde a su sexo».*

Al fallo de la demanda, los jueces crearon jurisprudencia al permitir a Kim asistir con el uniforme que se identifica con su sexo. Si bien este caso, junto con la reforma a los manuales de convivencia y otras disposiciones legales están escritas en el papel, a la hora de ponerlas en práctica se hace difícil lidiar con las conductas sociales de quienes rechazan condiciones y orientaciones sexuales diferentes a las aprobadas por la cultura, sometiendo a esta población a vejámenes y desprecios.

Según un caso reciente acompañado por el diario EL Heraldó a una joven trans que de igual manera quería asistir uniformada como mujer a su institución educativa encontró reticencia por parte de las autoridades académicas, no fue sino hasta la intervención de los representantes de Caribe Afirmativo, la Secretaría de Educación Departamental y la alcaldía municipal de Villanueva que las directivas accedieron. Sin embargo, este tipo de decisiones siempre están ligadas a ordenanzas judiciales y no a una reflexión al interior de las instituciones. Según datos suministrados por Caribe Afirmativo

*«En 2016, según la corporación, unos 35 jóvenes de esta región del país se acercaron hasta sus instalaciones para denunciar que eran víctimas de discriminación en las aulas. En 2015 hicieron lo mismo 38 estudiantes con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Las cifras casi que son las mismas cada año, y eso es muy preocupante. En estos casos se han interpuesto acciones de tutela con el propósito de que se reconozca que se han vulnerado los derechos a la intimidad y buen nombre, igualdad y no discriminación, libre desarrollo de la personalidad, y el derecho a la educación» (Rodríguez, 2017)*

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que las dificultades en la educación sexual no están en el orden únicamente de lo biológico y reproductivo. La dificultad también estriba en un componente social, actitudinal que se hace necesario cambiar.

El desenlace de estos recursos legales, aunque favorables para los miembros de la comunidad LGBTI, lejos de convertirse en logros, son una radiografía de la problemática de inclusión social y falta de educación sexual inclusiva que le falta a Colombia y a la región Caribe en especial.

Debido a la apertura del Ministerio de Educación Nacional, cada institución educativa es libre de adoptar los modelos de enseñanza y transmisión de conocimientos, incluyendo los de sexualidad, por lo que queda a discreción del centro educativo la ejecución de dicha propuesta académica-formativa, esto dificulta la oportunidad de realizar un seguimiento global y generalizado a las disposiciones de cada colegio analizando si su proyecto cumple con los requisitos de una educación sexual integral, que propendan como lo afirma la OMT a una efectiva salud que integra el ámbito individual en lo físico y mental, social y cultural.

Es por todo lo anterior, respaldado en las cifras de entidades gubernamentales y ONG, que el presente trabajo halla su razón de ser. A pesar de estipularse la obligatoriedad de la educación sexual como lo enuncia la Ley 115, pareciera ser que la efectividad y la eficacia de dicha educación no está dando los resultados necesarios ni queridos en la comunidad.

### 7.3.

## UNA MIRADA GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN EN CARTAGENA

### y sus alrededores

Cartagena de Indias como centro turístico del Caribe colombiano es muy apetecida por su hermosura reflejada en las plazas, callejuelas y casas coloniales que le otorgan un esplendor único. Sin embargo, los atractivos arquitectónicos, culturales y naturales no son las únicas motivaciones que se tiene para arribar en esta ciudad.

Las problemáticas socioeconómicas de los ciudadanos, residentes del corralito de Piedra, denotan la dificultad de conseguir el sustento diario y cubrir sus necesidades básicas, es por ello que pensar en dinero fácil, rápido y ágil es muy común entre la juventud que, entre otras cosas, goza de una belleza singular por pertenecer a la cultura caribe. La pululación de ofertas eco-

nómicas por intercambios sexuales, están a la orden del día y las personas dispuestas a complacer a los clientes adinerados no se hacen esperar, satisfaciendo sus requerimientos por grandes cantidades de dinero, aunque esto signifique utilizar a los niños, niñas y adolescentes para tal fin.

Si bien es cierto que las condiciones socioeconómicas han jugado un papel preponderante en la proliferación de este tipo de servicios ilegales, no podemos negar la coexistencia de otros fenómenos como la violencia intrafamiliar, el abuso de las drogas, desórdenes afectivos y otras particularidades que se suman a esta problemática.

El desarrollo social y la prevención del turismo sexual infantil, adolescente y juvenil ve como necesaria la intervención social, académica y psicopedagógica, para prevenir este flagelo que aqueja a la región. La desinformación de protocolos para la denuncia de casos de violencia sexual, la trata de personas o turismo sexual, la formación en materia sexual y reproductiva, el desconocimiento de los derechos de los menores de edad y las responsabilidades de sus padres, la sociedad y el Estado forman parte de este panorama preocupante que se debe intervenir.

Las estadísticas arrojadas por el Departamento Nacional de estadísticas en Cartagena (DANE, 2017) son alarmantes. Pensar que el casi 20% de los niños, niñas y adolescentes de nuestra ciudad, que se encuentran cursando bachillerato han iniciado su vida sexual, es una alerta que se enciende para nuestra sociedad (cfr. Anexo 1). Estos menores son susceptibles a caer en este tipo de actividades ilegales, que además vulneran sus derechos y su integridad. Por otro lado, la falta de proyectos que impacten a toda la comunidad hace que el mensaje, aunque sea apremiante, no quede en la recordación de los ciudadanos y pase inadvertido.

Se necesita entonces proyectos que permeen todos los estratos sociales, llegando a las poblaciones vulnerables, como lo son los menores, con el fin de sensibilizar sobre la problemática, a la vez que se trabaja con la comunidad en la formación en temas de desarrollo sexual que fortalezca la identidad personal, la colectiva, la cultural y social. Por estas razones, el proyecto de educación sexual en el Colegio Sagrado Corazón de Jesús de Turbaco pretende visibilizar y empoderar a esta comunidad educativa frente a los temas que atañen el sano desarrollo de la sexualidad de los niños, niñas y adolescentes.

## 7.4.

### APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE SEXUALIDAD

Para asimilar la discusión es necesario comprender el concepto de Educación sexual y sus implicaciones en la educación, así como los esfuerzos realizados en las legislaciones a nivel mundial y nacional a cerca de la necesidad de este tipo de formación en el desarrollo integral del ser humano.

Hablar de educación sexual es recorrer la polisemia del concepto y sus formas de implementación. Así, para la OMS la Salud Sexual es entendida como:

*«Un estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad. Requiere un enfoque positivo y respetuoso de la sexualidad y de las relaciones sexuales, así como la posibilidad de tener experiencias sexuales placenteras y seguras, libres de toda coacción, discriminación y violencia» (OMS, 2017).*

Ahora, para lograr este estado de bienestar, se hace menester entender la educación como herramienta de concienciación para lograr dicho estado. El aporte de organismos internacionales es clave para el entendimiento global de esta necesidad humana: formarnos para la sexualidad. Para entender el concepto de educación en la sexualidad la Unesco nos afirma que «la misión de la educación es el desarrollo integral de ciudadanos que también sean capaces de transformar la sociedad actual, haciéndola más justa, inclusiva y democrática, más que la formación de sujetos capaces de integrarse y funcionar adecuadamente en ella» (UNESCO, 2014).

En este sentido, la educación se muestra como una herramienta fundamental para el desarrollo integral, lo que convertiría la educación sexual en una competencia básica al hacer parte de las dimensiones humanas. Sin embargo, el peso histórico y moral que tiene el concepto sexualidad, hace que la promoción, la educación y los términos utilizados se restrinjan al ámbito privado y no al debate público. Las acciones legales de las últimas décadas acerca de los derechos sexuales y reproductivos, la globalización de la discusión y el ingreso de disciplinas que aportan en la construcción del tema sexual han permitido una apertura no menos importante, pero que, en ciertos lugares debido a la cultura conservadora, han quedado vedadas en el ágora y se sigue restringiendo a la fe o a la moral (UNESCO, 2014).

Para ilustrar algunas de las teorías que han tratado de reivindicar el tema sexual en el hombre como algo natural, innato, sin la necesidad del análisis moral, tomaremos como referencia los primeros intentos biológicos de entender la sexualidad, pasando por las elucubraciones formales de la psicología frente al tema y llegando a las disquisiciones actuales, fundamentadas en el naturalismo, el biologismo, la psicología y otras teorías sociales acerca de la sexualidad.

## 7.5.

### TEORÍA BIOLOGICISTA DE LA SEXUALIDAD

En muchas ocasiones se suele confundir el biologismo con el fisicalismo o una suerte de naturalismo. Si bien parten de un hecho común, la naturaleza, sus enfoques en temas profundos se interesan por estudiar desde diversas dimensiones el tema del ser humano. Las tres no son excluyentes entre sí, y en el tema de sexualidad concuerdan todas.

Para el biologismo, existen dos instintos a resaltar en el hombre, el de supervivencia y el de reproducción. El instinto de supervivencia hace que el ser humano a partir de relaciones simbióticas, egoístas, altruistas, parasitarias, de cualquier manera, asociantes, busque salvaguardar su propia vida. En términos de constructo social, es mejor pensar que el contrato se da para la protección mutua y ha de tener, como lo expone Rousseau, un sentido moral alto, que además es natural, pues el hombre en su estado primitivo es bueno. Para la teoría biologicista, la moralidad al igual que la sociedad son constructos, pensando al hombre en su estado primitivo como un ser amoral y que, por instinto, aunque se le catalogue de egoísta, lo que busca es preservar su vida y la especie (Dennet, 2004).

En este mismo sentido la teoría biologicista debe afirmar del instinto reproductivo lo mismo que el de supervivencia. La construcción de instituciones y su manera de relacionarse (moralidad) es el resultado de ese proceso, por lo que la sexualidad debe verse como una dimensión del hombre que le permite procrear, peor que a su vez se encuentra, en un estado natural, desprovisto de todo tipo de moralidad y que sólo posterior a la creación de la sociedad se establecen reglas de vida que regulan la actividad, pero en beneficio de la mayoría. Lo que quiere decir que el comportamiento social no tiene que ser el reflejo de una vida virtuosa, religiosa o moral y que el ejercer la sexualidad pertenece al ámbito privado de cada individuo sin temor al fuego eterno o al castigo infernal.

## 7.6.

### TEORÍA DE LA LEY NATURAL

Esta teoría ha sido tergiversada, toda vez se ha utilizado como principio rector para la moralidad humana, desconociendo la pluralidad de fuerzas naturales que existen en el hombre. Este es el caso de Santo Tomás de Aquino quien en Suma Teológica (2001) muestra que la ley natural que confluye con la ley de ordenanza divina, es dada al hombre a través de su racionalidad y es a partir de esta que el hombre ha de guiarse como primera instancia para evaluar los actos personales y sociales.

Aquí la moralidad es vista no como un constructo social, sino como una ordenanza divina que reposa en la naturaleza. Por lo que la sexualidad, es primordialmente, un constitutivo del ser humano dado y que enmarca sus relaciones sociales. Todo lo referente a esta debe ser codificado en términos de la ordenanza moral escondida en la ley natural. Quien debe enseñar al hombre sobre estas cuestiones ha de ser quien ostente esta sapiencia y como es de esperarse el aquinate lo referirá a la hegemonía de la Iglesia. Recientemente, la ley natural sigue casi los mismos preceptos, por lo que de acuerdo a quien postule la teoría atribuye a algunas disciplinas particulares legislar sobre la interpretación de la ley natural, es así como los juristas, los religiosos, la medicina, la psicología, la filosofía, se auto atribuyen esta interpretación, definiendo lo que es la sexualidad según la hermenéutica de la naturaleza con base en sus principios éticos.

## 7.7.

### TEORÍA PSICOSEXUAL

La incursión de la modernidad con los estudios humanísticos y biológicos abrieron la posibilidad de pensar al hombre desde sus diferentes dimensiones. Descartes (1649) en su tratado acerca de las asiones, integró al análisis de estas el elemento mecanicista, por el cual, se pretende hallar la génesis de algunas pasiones en el cuerpo y su relación con la mente.

Posterior a estos intentos de abordaje desritualizado y apartado del dogmatismo religioso característico del medioevo, aparece la propuesta psicoanalítica de ver la sexualidad como un constitutivo del hombre, asociado a su naturaleza, pero también a su biografía. Así la sexualidad se convierte en la búsqueda de placer o bienestar en sentido amplio y no remitido exclusivamente a lo genital. La concepción de placer y su relación con la libido es fundamental para entender la propuesta freudiana de la sexualidad. El

hombre propende por un estado de bienestar en la que se incluyen pulsiones o apetitos sexuales que de acuerdo a su realidad evolutiva debe vivir, afrontar y superar con las herramientas que le da su propio yo y su entorno (tres ensayos sobre teoría sexual). La relevancia de Freud en su contexto y en la actualidad, estriba en el abordaje del ser humano como un sujeto en constante desarrollo y que puede ser interpretado a la luz de su realidad biográfica. Es cierto que muchos se han opuesto a este modelo de análisis por sus implicaciones, tiempos y complicaciones en las sesiones terapéuticas, sin embargo, la concepción de hombre va muy de la mano con autores como Nietzsche y Foucault que permiten situar las debilidades de los ciudadanos modernos.

## 7.8

### TEORÍA PSICOSOCIAL DE LA SEXUALIDAD

La teoría freudiana es pilar del psicoanálisis y su manera de entender, estudiar al hombre. Psicoanalistas como Carl Jung, Anna Freud y Erick Erickson, han sido piezas claves para seguir ahondando las relaciones de ese cúmulo de fuerzas que denominamos hombre en relación con el entorno o situaciones que están por fuera de él y que contribuyen a su personalidad.

En el caso de Erickson su trabajo psicoanalítico permitió explorar las relaciones sociales a partir de los estudios psicosexuales de los individuos hecha por el psicoanálisis y lo llevó a ampliar el rango de edades, etapas, y visiones sobre el acontecer histórico-biográfico del ser humano. Así como también a la posibilidad de crear unos parámetros, más o menos puntuales, sobre la correspondencia con las edades por las que transita el hombre y los fenómenos sexuales, personales, sociales, culturales que acaecen en su ser.

## 7.9.

### MODELOS PEDAGÓGICOS EN EL ABORDAJE

de la educación sexual

La teoría psicoanalista que incluyen los procesos de desarrollo psicosexual y psicosocial, pueden ser tratados desde diferentes modelos pedagógicos. Se entiende como modelo pedagógico como

«Visiones sintéticas de teorías o enfoques pedagógicos que orientan a los especialistas y a los profesores en la elaboración y análisis

*de los programas de estudios, en la sistematización del proceso de enseñanza-aprendizaje, o bien en la comprensión de alguna parte de un programa de estudios» (Gomez & Polanía, 2008).*

Por lo que no se trata simplemente de entender la sexualidad del hombre desde su constitución biológica, psicológica y social, sino de la posibilidad de reproducción de un discurso educativo que permita el acceso a la información y, por ende, a procesos formativos en el ámbito sexual, especialmente de los menores. Esta guía pedagógica debe ir en consonancia a los retos que el mundo actual plantea. Es cierto que el constructivismo no es el único modelo pedagógico existente, sin embargo, ha sido el que, según los expertos, ha mostrado una comprensión más alta de las realidades y dinámicas sociales, procurando intervenir en la vida comunitaria a partir de la forma crítica y social del mismo individuo.

*«El constructivismo tiene que ver entonces con la comprensión de la inherente complejidad del sistema cognitivo y de la realidad, con el reconocimiento del papel activo e intencional del sujeto en su proceso de aprendizaje, con el conocimiento como un proceso constructivo-creativo y con una cosmovisión en permanente reestructuración, construida en el análisis de la realidad como entramado complejo» (Durán, 2014).*

De esta manera, el constructivismo, se coloca al servicio de los procesos de aprendizajes (incluyendo la sexualidad) mediando entre el sistema cognitivo del sujeto y su puesta en práctica en la sociedad, a partir de un espacio formativo propicio que identifica el diálogo entre los inter pares, la guía del tutor y la construcción de ciudadanía como punto clave en el desarrollo personal y social.

Por su parte, otros modelos como el conductista, tuvieron su razón de ser en la avanzada industrial que pedía un ciudadano operativo. La transmisión de conocimientos se da de manera lineal del docente al alumno y tiene la característica de encontrarse bajo parámetros estrictos de observación, operacionalización, control y medición. El objetivo es la modificación de conductas a partir de los valores sociales. (Gomez y Polanía, 2008). Esta visión de la educación ha sido positiva en el acompañamiento de algunos problemas de conducta que requieran modificación. Sin embargo, para la reflexión y construcción social no cumple con los objetivos.

El modelo Pedagógico cognitivo propende por el desarrollo intelectual del individuo, ayudando a la estandarización y la creación de metas a alcanzar en los diferentes estadios del ser humano. A pesar de este modelo ayudar vehementemente en la formalización de los contenidos conceptuales de los currículos, se queda corto en el momento del aporte social, por lo que este, al igual que el conductista no son candidatos para la ejecución de un proyecto que busca la formación personal, pero con una incidencia social alta (Gomez y Polanía, 2008). Quedando, como se afirma anteriormente, el modelo constructivista como la mejor opción de articular el aprendizaje con la construcción de una sociedad crítica y reflexiva.

## 7.10.

### ASPECTOS LEGALES A CONSIDERAR

Además de estar apegado a las teorías del desarrollo propuestas, el presente trabajo se circunscribe en una normatividad legal emanada directamente por las instituciones colombianas encargadas de orientar y regular la enseñanza formal y no formal, como lo son: la Presidencia de la República desde la Cartera del Ministerio de Educación Nacional, el Congreso de la República y las Altas Cortes en las providencias que clarifican, interpretan y contextualizan la constitución y las leyes frente a puntos concretos que son emitidos a través de sentencias.

Reza la Ley 115 de 1994 o ley general de educación en el artículo 13 inciso d que dentro de las obligaciones de la educación en Colombia se encuentra

*«Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable» (Ley 115, 1994).*

Así mismo la Ley en el artículo 14, inciso e, afirma que este tipo de formación debe obedecer a las realidades psico-afectivas y cognitivas de los menores: «La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas y afectivas de los educandos según su edad». En el parágrafo primero se establece la manera de abordaje y desarrollo de estas en las instituciones: «El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los numerales a) y b), no exige asignatura específica. Esta formación debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de

todo el plan de estudios». Lo que demuestra la pertinencia de un proyecto integral y transversal que proporcione los elementos reflexivos a cerca de las realidades acaecidas en la etapa evolutiva de cada grado.

Lo anterior es ratificado por el decreto 1860 de 1994, en la que reafirma que la modalidad de proyecto es la forma adecuada de abordar la temática. Por su parte, la promulgación de la ley 1146 de 2007 del Congreso de la República, obliga no sólo a formar en lo afectivo-sexual-genital sino también a promocionar la prevención de la violencia sexual y explicar las rutas de atención integral a las menores víctimas de abuso sexual.

La misma ley obliga a la revisión de los proyectos que se venían efectuando al interior de los centros educativos, para su validación de contenidos, para así lograr que se ajusten a los objetivos de la nueva Ley en su artículo 5, inciso 5.

Hasta este punto la ley ha sido orgánica. Sin embargo, el inconveniente jurídico llega también con esta norma que en su artículo 14 establece que

*«Los establecimientos de educación media y superior deberán incluir en sus programas de estudio, con el propósito de coadyuvar a la prevención de las conductas de que trata la presente ley, una cátedra de educación para la sexualidad, donde se hará especial énfasis en el respeto a la dignidad y a los derechos del menor» (Ley 1146, 2007).*

Cabe denotar que la obligación que recae en los centros educativos limita esta intervención a los grados de la media y las universidades, dejando sin piso la obligatoriedad de llegar a todos los menores y jóvenes de los distintos grados escolares.

Posteriormente la ley 1620 de 2013 y su decreto reglamentario 1965, obligó nuevamente a una revisión, pero esta vez de los manuales de convivencia para asegurarse que no existiera discriminación alguna por causa de orientación sexual, religión, raza o cualquier otro motivo. Para cumplir esta reglamentación los colegios han venido trabajando en la construcción de sus documentos rectores, pero a partir de las premisas religiosas, doctrinales e ideológicas, lo que ha supuesto un choque con los valores constitucionales.

En los estrados judiciales, tampoco se han hecho esperar diatribas de estudiantes que piden sean respetados sus derechos sexuales y reproductivos, que han conseguido en el beneplácito de los jueces, fundamentos para expresarse. Entre estas sentencias de la Corte Constitucional destacan la t-562 de 2013 y la t-478 de 2015.

Así mismo otras normatividades y leyes promulgadas que aportan, obligan y direccionan la educación sexual en el país son: la Ley 1098 de 2006; Ley 1136 de 2009; Decreto 2968 de 2010.

## 7.11.

### ABORDAJE HISTÓRICO DEL PROBLEMA SEXUAL

Ahora bien, el tema de la educación sexual no es algo propio del siglo XXI. Cada época ha adoptado matices diferentes para afrontar el desafío del direccionamiento de las temáticas acordes con sus necesidades, pensamientos e idiosincrasia.

Es así como en la antigüedad clásica encontramos escritos como el Banquete (Platón, 1871) o del amor, diálogo platónico en el que se entremezcla la afectividad, el placer y la humanidad.

La baja edad media, si bien se puede dividir, sea por la historia del arte, entre la época de las catacumbas y el resplandor de las basílicas o por la historia universal que la divide en alta edad media y baja edad media, lo cierto es que ambas consideraciones estuvieron marcadas por una fuerte dogmática cristiana que permeaba todas las dimensiones de la vida humana, inclusive la sexual, llegando a tener como pecaminosa e irascible esta parte del hombre que lo llevaba a la concupiscencia de la carne (S. Agustín, 2009). Esta idea no es algo novedoso en la época, toda vez que, con la explicación de la tripartición del alma, Platón mostraba que la parte racional, ubicada en la cabeza del hombre buscaba siempre los bienes más perfectos, mientras que la parte sensible ubicada en el centro del cuerpo obligaba al ser humano a satisfacer las necesidades básicas y la última parte del alma, la irascible, era la de las pasiones bajas (Platón, 2006).

Esta misma división del hombre fue transformada en los términos cuerpo, alma y espíritu, por el cristianismo. Sólo que esta vez, el componente divino jugaba un papel preponderante. El relato de la creación judeocristiano, lejos de ser una explicación religiosa, o si se quiere mítica, de la creación del hombre, se convirtió en años posteriores a su aparición en un derrotero a seguir incluso en el ámbito sexual.

Retomemos un poco la explicación acerca de la creación y su explicación a la luz de las verdades doctrinales expuestas por S.S. Juan Pablo II (1991) en el Catecismo de la Iglesia Católica y el relato de la creación tomado de Génesis capítulo 2, versículo 5.

El ser humano, tiene una forma definida. Con la expresión «hombre y mujer los creo» define una estructura corporal diferente a los demás animales creados, no se refiere a ellos como macho y hembra, limitándolos a diferenciación única de los órganos sexuales, ni su papel en la reproducción. Aunque les manda procrear al igual que los animales, existe un segundo mandamiento, «someted la tierra», así que este hombre deberá no solo estar en el mundo sino transformarlo a partir de sus propias necesidades físicas. Claro que los primeros hombres son seres sexuados y es parte fundamental del ser humano: el ser hombre y ser mujer. Pero esto no quiere decir que se reduzca el hombre al acto sexual. precisamente se es humano porque se es bípedo, se camina erguido, y se tiene una constitución física que permite la diferenciación amplia de los demás animales. Sin embargo, desde la perspectiva religiosa obedece a un don de Dios. Y precisamente al ser un don de Dios no simplemente se es hombre y mujer, sino imagen y semejanza (Vergara, 2013).

Para entender la relación directa del hombre religioso con la concepción de la educación sexual, es necesario reconstruir los presupuestos que tiene el cristianismo para entender las limitaciones que se pueden ofrecer en a la hora de configurar los lineamientos de una educación sexual.

Según el relato bíblico, Adán y Eva son creados adultos o por lo menos con una madurez corporal que les permite procrear; una madurez racional, que les hace distinguir entre su ser y de las demás criaturas; una madurez moral porque puede asimilar lo bueno y lo malo y crear sus propias normas morales (el libro del Deuteronomio es un excelente ejemplo). El hombre, entendido como el varón, conoce por que es imagen de Dios, la mujer porque el hombre se lo enseña, los niños no saben nada aún, son recipientes vacíos que hay que ir llenando para que en su momento puedan conocer, enseñar y educar. Por ello en el sermón de la montaña, en la multiplicación de los panes se les da de comer a «cinco mil hombres sin contar mujeres y niños» (cfr. Mt 14, 21). Lo anterior lo resalta la tradición paulina en la carta a los Efesios donde pide a los hombres respetar a las mujeres y a las esposas someterse a su marido. A los padres amar a los hijos y a los hijos respetar a los padres. (cfr. Ef 5, 22)

Los párrafos anteriores pueden parecer inapropiados para estudiar el estado del arte, pero realmente es el derrotero principal de las corrientes fundamentalistas e incluso algunas naturalistas que buscan a partir de la constitución biológica del hombre y de su forma tradicional de organización defender paradigmas acerca de la sexualidad que hoy por hoy se están abriendo paso en nuestras sociedades.

Es así que, compartiendo las posturas anteriormente descritas, las denominaciones cristianas evangélicas y católicas, han publicado en diferentes espacios los principios fundamentales de la educación sexual, pero a su vez excluyen de toda posibilidad de conocer o dialogar en las aulas de clases temas como la diversidad sexual o el cambio de paradigma frente a la familia, negándole la posibilidad incluso a las madres solteras de denominarse como familia monoparental. Lo anterior se puede contrastar en las declaraciones de la senadora evangélica, Vivian Morales frente al proyecto de ley denominado *Adopción por papá y mamá*, que pretendía cerrar la posibilidad a que únicamente las familias nucleares formadas por un hombre y una mujer tuvieran la posibilidad de adoptar en Colombia, so pretexto de buscar lo más adecuado y allegado a lo que el niño perdió. Así mismo, las declaraciones de la Iglesia Romana en el Catecismo de la Iglesia Católica (1991) explica ampliamente la postura de la Iglesia frente a temas de la sexualidad, la genitalidad, la afectividad y cómo el creyente debe abordarlos. La problemática en uno y otro consiste en la imposibilidad de reconocer la diferencia en temas como familia, genitalidad, desarrollo sexual, género, acto sexual, afectividad y otros tópicos, haciendo que su supuesto respeto se quede en intenciones que no trascienden al escenario relacional de las personas.

Otros textos que respaldan la percepción de la educación sexual según las corrientes religiosas son publicaciones emitidas por las editoriales confesionales que, con un buen número de profesionales idóneos promueven su forma de ver la temática sexual. Así, encontramos textos escolares dirigidos a los estudiantes de los diferentes grados en una colección que anualmente se actualiza, por lo que es común ver entre los requerimientos de las listas de útiles académicos libros como *Vivir en Valores*, *Creo*, *Comunidad* y otros tantos de la editorial Paulinas o quizás textos como *Juventud en Éxtasis* del afamado Carlos Cuauhtémoc, en el que la presencia de lo divino se encuentra inmersa.

Cabe aclarar que en ningún momento se hace menosprecio de las doctrinas religiosas. Mal que bien, en América Latina y gran parte del mundo, mucho se les debe a las comunidades religiosas que con entusiasmo construyeron los primeros centros educativos, orfanatos, universidades y formaron, desde las parroquias, a los grandes académicos y profesionales, que aún siguen formando en el día de hoy. Sin embargo, la crítica recae en la dificultad que han tenido los diferentes credos en comprender las realidades históricas y en su negativa de aceptar la contingencia del mundo que se redescubre día a día inclusive en lo sexual.

Ahora bien, la diversidad de posturas frente a temas polémicos acerca de la sexualidad, no son únicamente por cuestiones religiosas. Recientemente por el impacto internacional del enfoque de género el Colegio de Pediatras Americanos (ACPeds por sus siglas en inglés) emitió su concepto frente a la enseñanza de la disforia de género (DG) a los menores en el que afirma

*«esta ‘normalización’ ha conducido a la continua experimentación en niños que sufren de confusión respecto de su identidad sexual y a su esterilización. Los niños que sufren de GD creen que son otra cosa distinta a su sexo biológico. Sin embargo, en los niños que experimentan GD antes de la pubertad, la confusión se resuelve en más del 80% de los casos cuando alcanzan la adolescencia» (American College of Pediatricians, 2016).*

En este sentido, el Colegio de Pediatras solicita no inmiscuir la temática de Disforia de género como un elemento normalizado en el desarrollo integral del niño. Pero esto no es simplemente capricho de algunos profesionales de la salud, para ellos el tema de la cientificidad de lo que se quiere integrar a la enseñanza y normalización de la sexualidad no han pasado por la rigurosa discusión epistemológica, sino que obedece a imposiciones de ciertos sectores que, detrás de la bandera de la inclusión pretenden hacer de ciertas causas personales, verdades universales.

*«Vivimos en una época en la cual las agendas sociales a menudo parcializan los resultados de las investigaciones y causan el desarrollo de falsos estándares de medicina. Los que honradamente hablan en forma abierta en contra de esta situación son castigados. Hay niños que son esterilizados permanentemente y mutilados quirúrgicamente bajo la guisa de tratar una condición que, de otra manera, se resuelve en el 80% de los casos. Eso es criminal» (American College of Pediatricians, 2016).*

Quizás sean estos los puntos más álgidos del debate de la educación sexual en el componente personal. Sin embargo, la necesidad de enseñarla sigue vigente y las instituciones sociales prestas a mostrar la perspectiva con la que desde su colectivo se mira a la sociedad. Romper con los estigmas sociales creados a partir de una comprensión mezquina y limitada del ser humano, debe ser de los principales propósitos de la educación para la sexualidad,

nos e trata pues de zanjar las diferencias o de hegemonizar una doctrina, se trata de tolerancia y respeto como lo promulga la Carta Magna colombiana.

Son muchos los estudios que se pueden citar a favor y en contra de ciertas perspectivas de la educación sexual. sin embargo, este trabajo de investigación pretende llegar a la construcción de una propuesta incluyente, que no violente la ley, pero que a su vez muestre las temáticas propicias que deben abordar los niños y jóvenes para su desarrollo sexual armónico.

La batalla conceptual gestada desde los flancos opuestos conservadores, progresistas y los moderados, ha desencadenado una oleada de inseguridades a nivel existencial que hace a los menores cuestionarse sobre su ser, sus relaciones, sus sueños y sus proyectos. Así lo deja ver un estudio de la UNICEF en Argentina (Taber & Zandperl, 2001). Ocasionando una triple dificultad: la dificultad de abordaje de los conceptos que al final se convierten en formas de vida y la reticencia de los jóvenes a participar so pena de discriminación por parte de sus inter pares y de sus superiores.

## 7.12.

### CONCLUSIÓN

Todas las teorías de la educación y del desarrollo humano tienen algo en común, a saber, el reconocimiento del individuo desde sus diferentes dimensiones, entre ellas la sexual y la transformación la de su entorno. El contexto o la ideología de cada época planteaban qué tipo de hombre era el necesario para responder a las cuestiones más apremiantes y mostraba, además, el modo que debía ser formado y qué aprendizajes eran relevantes para su entorno.

La dimensión sexual del hombre y la mujer por mucho tiempo había sido rezagada a ciertos estudios biológicos o divinos que muy poco se centraban en el bienestar humano, su relación consigo mismo y el entorno, lo que dificultaba una comprensión real del fenómeno del desarrollo psicosexual y social acontecido en lo más profundo del ser humano. Cada tiempo trae consigo sus propios afanes y problemas, que merecen hombres y mujeres capacitados para afrontarlos logrando transformar la sociedad de la que son no pacientes inexpertos, sino actores propositivos como en la educación sexual y la transformación de la sociedad en un espacio incluyente y diverso.

En este sentido, se ha circunscrito la presente propuesta de trabajo, la educación psicosexual y psicosocial actual debe estar guiada a volver sobre la humanidad del hombre, los aprendizajes obtenidos no están respondiendo

a una necesidad ética de constituir sociedad. La educación para la sexualidad y la afectividad debe pues, dar un vuelco total, la conformación de instituciones preocupadas por la cobertura, la industria y la economía no debe estar desligada de la realidad social y personal, son estos mismos escenarios los que han desnaturalizado al ser humano, haciéndolo casi un autómatas condenándolo a crear cada vez más conflictos sociales como el consumismo, la cultura del use y tire, la cosificación del individuo, abriendo grandes abismos que es hora de cerrarlos. El campo educativo como escenario social por antonomasia para la resolución de conflictos, en otras palabras, para que el hombre de un paso en ser verdaderamente hombre, respondiendo a las necesidades y requerimientos de su realidad. En este sentido, la red de relaciones intersubjetivas y relacionales al interior de un contexto social, de base personal, institucional, cultural que condicionan los procesos de socialización como de individuación para afrontar, agenciar e insertarse en el mundo y favorecer su calidad de vida.

Finalmente, la labor en la educación sexual no puede quedar supeditada a la escuela. La familia debe ser la primera formadora como institución fundante de la sociedad, especialmente en los temas de sexualidad. Es por ello que a la par que se busca la mediación de la escuela en la formación sexual de los individuos el pilar fundamental debe estar en el hogar. Así, la triada familia, escuela y niño podrá armar una identidad personal, social y cultural lo suficientemente fuertes para crear sociedades sanas e incluyentes.

## 7.13.

### REFERENCIAS

- American College of Pediatricians (agosto de 2016). *La ideología de género perjudica a los niños*. <https://www.acped.org/the-college-speaks/position-statements/gender-dysphoria-in-children>.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-562*, Magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 23 de agosto de 2013.
- Corte Constitucional de Colombia. *Sentencia T-478*, Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado; 03 de agosto de 2015.
- DANE. (2017). *Nacimientos por grupos de edad de la madre, según departamento y municipio de residencia de la madre, 2016*. Bogotá: DANE.
- Dennett, D. (2004). *La evolución de la libertad*. Barcelona: Paidós.
- Decreto 1860 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. 03 de agosto de 1994. D.O.N° 41473.

- Decreto 2968 de 2010. Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial para la Promoción y Garantía de los Derechos Sexuales y Reproductivos. 06 de agosto de 2010. D.O. No 47.793.
- Descartes, R. (1645). *Las pasiones del alma*. Madrid. Editorial Edaf.
- Durán, P. (2014). *Reflexiones en torno al valor pedagógico del constructivismo*. Ideas y Valores, 157.
- El Tiempo. (13 de febrero, 1995). *Educación sexual según la iglesia católica*. El Tiempo.
- El Tiempo. (4 de octubre de 2016). *‘Culminé un ciclo de servicio a jóvenes y niños’: Gina Parody*. El Tiempo.
- Foucault, M. (2012). *Historia de la sexualidad I: La voluntad de saber*. (U. Guiñazú, Trad.) Madrid, Biblioteca Nueva.
- Gómez, M. y Polanía, N. (2008). *Estilos de enseñanza y modelos pedagógicos: Un estudio con profesores del Programa de Ingeniería Financiera de la Universidad Piloto de Colombia*. Bogotá, Repositorio Universidad de la Salle.
- Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. 8 de noviembre de 2006. D.O. N° 46446.
- Ley 1146 de 2007. Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. 10 de julio de 2007. D.O. N° 46685.
- Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. 8 de febrero de 1994. D.O. N° 41214.
- Ley 1620 de 2013. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Convivencia Escolar y Formación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, la Educación para la Sexualidad y la Prevención y Mitigación de la Violencia Escolar. 5 de marzo de 2013. D.O. N° 48733.
- MINSALUD. (2016). *Análisis de situación de la salud Colombia (2016)*. Bogotá: Ministerio de Salud y Promoción Social.
- Nietzsche, F. (1996). *Humano demasiado humano*. Barcelona: Akal.
- OMS (2017). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de [http://www.who.int/topics/sexual\\_health/es/](http://www.who.int/topics/sexual_health/es/)
- Platón (1871). *El Banquete*. En P. Ascárate (ed.), Platón, obras completas (Vol. V). Biblioteca Filosófica.
- Platón (2006). *La República*. En Diálogos Completos. Madrid, Gredos.
- Rodríguez, R. D. (11 de julio de 2017). *Tifany Julieth, la adolescente trans que consiguió ir vestida de mujer al colegio*. El Heraldó.
- San Agustín (2009). *Las Confesiones*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Semana. (9 de agosto de 2014). *El joven que se habría suicidado por discriminación sexual*. Semana.
- S.S. Juan Pablo II (1992). *Catecismo de la iglesia católica* (1a. ed.). Montevideo, Lumen.
- S.S. Pablo VI (25 de julio de 1968). *Humanae vitae*. Vaticano, La Santa Sede.

- Taber, B., y Zandperl, A. (2001). *¿Qué piensan los jóvenes? Sobre la familia, la escuela, la sociedad, sus pares, el SIDA, la violencia y las adicciones. Una propuesta metodológica*. Argentina: UNICEF.
- Tomás, S. (2001). *Suma de teología*. España: Biblioteca de Autores Cristianos.
- UNESCO (2014). *Educación integral de la sexualidad: conceptos, enfoques y competencias*. Santiago: OREALC/UNESCO Santiago.
- Vergara, J. (2013). *Ser o no persona, una problemática que trasciende el ámbito religioso*. Foro de estudiantes de Filosofía Alonso Corrales. Cartagena: Universidad de Cartagena.
- Vergara, J. (2015). *El lugar de la pasiones del alma en el pensamiento moral en Descartes*. Repositorio Universidad de Cartagena. Obtenido de <http://190.242.62.234:8080/jspui/handle/11227/2450>.

# CAPÍTULO

# 8

pp. 197-217

por

Cindy MARRUGO MONTALVO

Claudia AHUMADA KLELERS

Marcela CASTELLAR RODELO

Elvis CÁRDENAS VELÁSQUEZ

## FORMAR EN COMPETENCIAS COMUNICATIVAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR:

*un rediseño de estrategias de  
innovación pedagógica en tiempos de  
emergencia sanitaria*

TRAINING IN COMMUNICATIVE SKILLS IN HIGHER  
EDUCATION: A REDESIGN OF PEDAGOGICAL INNOVATION  
STRATEGIES IN TIMES OF HEALTH EMERGENCY

## RESUMEN

El presente artículo reflexiona las circunstancias e implicaciones de formar en competencias comunicativas en estudiantes de educación superior en el contexto de la emergencia sanitaria del Covid-19. Se parte de la experiencia desarrollada por los investigadores en la Cátedra Crédito Cero, curso institucional de la Universidad del Sinú, seccional Cartagena diseñado para el fortalecimiento y perfeccionamiento de competencias comunicativas. Se diseña una metodología de tipo fenomenológica dirigida a la observación y caracterización de las actividades que realizan los docentes de esta asignatura en sus prácticas destinadas al aprendizaje-enseñanza de la lectura, escritura, oralidad y lenguaje no verbal. Así como también, de la descripción de los cambios en las dinámicas metodológicas de enseñanza-aprendizaje, en donde se pasó de un contacto presencial a una modalidad remota. Se concluye que, finalizado el desarrollo del curso, se pueden exponer cuales han sido los principales aprendizajes y lecciones que han traído las transformaciones en las prácticas pedagógicas, los contenidos, las estrategias curriculares y extracurriculares en el fortalecimiento de las competencias comunicativas. Asimismo, la Cátedra Crédito Cero puede ampliar sus recursos y estrategias dentro de su metodología, tomando en cuenta las experiencias exitosas en el desarrollo de estos nuevos métodos.

**PALABRAS CLAVE:** competencia comunicativa, estrategias pedagógicas, innovación pedagógica, educación superior, Covid-19.

## ABSTRACT

This article reflects on the circumstances and implications of strengthening student's communicative competence in level higher education in the context of Covid-19. Its parts of the research proposal titled: «Impact of an Innovation Model to integral development Communicative Competences in the improvement in performance academic, investigative and cultural student's higher education of one institution in the city of Cartagena». Specifically, it addresses the experience of the Cero Credit Chatedra, an institutional course of the Universidad del Sinú, Cartagena sectional, designed for the strengthening and improvement of communication skills. A phenomenological type of methodology was designed that aimed at the observation and characterization of the activities carried out by the teachers of this subject in their practices aimed at the learning-teaching of reading, writing, orality and non-verbal language. As well as the description of the changes in the teaching-learning methodological dynamics, where it went from a face-to-face contact to a remote modality. It is concluded that, once the course has been developed, the main learnings and lessons that have brought about the transformations in pedagogical practices, contents, curricular and extracurricular strategies in the strengthening of communication skills can be exposed. Likewise, the Cero Credit Chatedra can expand its resources and strategies within its methodology, considering the successful experiences in the development of these new methods.

**KEYWORDS:** communicative competence, pedagogical strategies, pedagogical innovation, higher education, Covid-19.

## 8.1.

### INTRODUCCIÓN

Es evidente el hecho de que la emergencia sanitaria del Covid-19 ha generado una serie de transformaciones en las prácticas educativas que se desarrollan en los diferentes estamentos educativos a nivel mundial, de tal forma que las metodologías, las prácticas pedagógicas, las actividades e incluso el currículo y su evaluación, se han visto impactados por las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación TIC. Todo ello, llevó a unas nuevas normalidades en las dinámicas educativas para las que no se estaba preparado. En este contexto, los contenidos y los componentes curriculares y extracurriculares que promueven el fortalecimiento de las competencias genéricas en los estudiantes, también se han visto en la necesidad de replantear sus estrategias para cumplir con todo el proceso de formación integral, del cual hacen parte esencial las competencias genéricas.

Bajo este escenario, el Laboratorio de Humanidades Areté de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Seccional Cartagena, con el propósito de promover las competencias comunicativas y el desarrollo de las dimensiones volitivas, culturales y artísticas del ser humano, se ha visto evocado a repensar los mecanismos y estrategias pedagógicas que hacen parte de su metodología presencial, que le permitan a los estudiantes adquirir conocimientos, habilidades y destrezas a través de una metodología online. Así como, la toma de decisiones en cuanto a las actividades áreas y asignaturas que se imparten para que sean coherentes, pertinentes y adecuadas a la situación actual.

La globalización trajo consigo diversas dinámicas interculturales y sociales que exigen de la educación superior la formación de sujetos capaces de desarrollar actitudes, valores, habilidades, y destrezas específicas para desenvolverse en cualquier lugar y campo de la sociedad global en la que vivimos. Por tanto, existen unas demandas imperantes a las que las universidades no pueden ignorar, y que tienen que ver, en palabras de De Zan *et al.* (2011) con la naturaleza pedagógica, más que con la económica, sin dejar a un lado las estrategias comerciales que son necesarias para ajustarse a los nuevos cambios del mercado. Sin embargo, las oportunidades de estas se encuentran en las estrategias, métodos y didácticas pedagógicas condensadas en sus currículos, las cuales requieren de la evaluación constante de sus programas y actividades para que sus resultados puedan proyectar rutas de mejoramiento continuo y progresivo de las metas planteadas, pero, sobre todo, propuestas que vayan encaminadas al mejoramiento de la carencia de sentido por la formación que se imparte.

Es por esta razón que esta investigación pretende establecer el impacto del curso Cátedra Crédito Cero de la Universidad del Sinú Seccional Cartagena, a través de todas las estrategias metodológicas y lúdico-pedagógicas que ha puesto en marcha el Laboratorio de Humanidades Areté para el desarrollo de las competencias comunicativas. Al respecto, Aguirre (2005) plantea que es necesario desarrollar la competencia comunicativa en los recursos humanos que se forman en la actualidad, y en particular, en aquellas profesiones en cuyo ejercicio debe interactuar con el otro, especialmente en la Enfermería, la Medicina, la Estomatología y otras especialidades técnicas de la Salud como la Fisioterapia y la Optometría, entre otras. Y se acuñaba a esta afirmación que, todas las demás carreras universitarias no están exentas de esta tarea, ya que son necesarias no solo para el logro de la vida profesional, sino que indistintamente de cuál sea la carrera todos los sujetos demandan la necesidad de comunicarse en diferentes entornos ya sea familiar, social, profesional y laboral.

Así, pues, estudiar seriamente el desarrollo de estas competencias a nivel de la educación superior, y determinar el dominio de estas en los estudiantes, le permite a la Universidad del Sinú ver, en primer lugar, si las deficiencias presentadas por los estudiantes en el desarrollo de las competencias comunicativas se superan con éxito al terminar el curso; y, en segundo lugar, si al mejorar estos procesos, mejora su rendimiento académico en el transcurso de su carrera. Y por último, cuáles son las variables que permiten el desarrollo de estas competencias. Lo que sintetiza el propósito de esta investigación: determinar cuáles son las variables que permiten en el mejoramiento de las competencias comunicativas en los estudiantes que cursan esta asignatura.

## 8.2.

### CÁTEDRA CRÉDITO CERO:

una propuesta didáctico-pedagógica para el desarrollo de las competencias comunicativas

La Cátedra Crédito Cero es una asignatura de carácter obligatoria, que surge con el fin de crear acciones de formación bajo un periodo de tiempo determinado y con unos objetivos específicos, los cuales facilitan el desarrollo de las habilidades de lecto-escriturales y la comunicación en general en pro del fortalecimiento de las competencias comunicativas de los estudiantes de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainum Seccional Cartagena. Como la naturaleza de la Cátedra Crédito Cero es el desarrollo de las competencias

comunicativas integrales, queda adscrita al Área de Humanidades siendo su epicentro de desarrollo el Laboratorio Areté.

La Cátedra Crédito Cero se imparte a todos los estudiantes de I, II y III semestre matriculados en los diferentes programas académicos de la Universidad del Sinú seccional Cartagena. Como se mencionó anteriormente su propósito, es mejorar las deficiencias de las competencias en lectura crítica, escritura, y los procesos de comunicación en general de los estudiantes que cursan las distintas carreras universitarias.

La universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm Seccional Cartagena implementa la cátedra para dar respuestas a las necesidades cada vez más apremiantes, ofrecer a sus educandos una formación sólida, integral y con proyección a una cultura internacional y en respuesta a las falencias que en el terreno de las competencias genéricas se observan tanto en el contexto nacional como mundial.

Y, particularmente, con el propósito de fortalecer el desarrollo de las competencias comunicativas en los estudiantes de todas sus carreras, desde el 2017 crea el Laboratorio de Humanidades Areté; y con él, la Cátedra Crédito Cero. Proyecto pedagógico que propende mediante diferentes estrategias didácticas, fortalecimiento los procesos de lectura crítica, escritura creativa y expresión verbal y no verbal, que en últimas se consolidaría así, el mejoramiento de las competencias comunicativas de sus futuros profesionales. Aunque el laboratorio abre sus puertas a toda la comunidad educativa en el 2017, sólo hasta el segundo semestre del 2018 se comienza a ejecutar la cátedra como un programa piloto, y es hasta el primer semestre del 2019, que el proyecto se ejecuta con mayor rigurosidad. Es por el anterior motivo que, este análisis tendrá en cuenta todos los datos y la información del II semestre académico de 2019 para medir el impacto de las competencias comunicativas desarrolladas en el curso de Cátedra Crédito Cero, que como bien lo indica su nombre, no tiene ningún crédito académico dentro de la malla curricular de los programas de pregrados, sin embargo, todos los estudiantes de I a III semestre de todos los programas académicos deben asistir obligatoriamente.

## 8.3.

### ESTRUCTURA DE LA CÁTEDRA CRÉDITO CERO

Los niveles de la Cátedra Crédito Cero que deberán cursar los estudiantes de primer, segundo y tercer semestre de los distintos programas de la Universidad del Sinú seccional Cartagena y se llevarán a cabo en el desarrollo

de tres niveles de las competencias comunicativas y/o indicadores de logro (por niveles de complejidad). Se parte del nivel básico o literal, pasando por el nivel medio o inferencial, hasta alcanzar el nivel crítico e intertextual de comunicación, la lectura y la escritura.

### 8.3.1.

#### HELICOIDAL Y ELIPSOIDAL:

##### procesos metodológicos del Laboratorio Areté

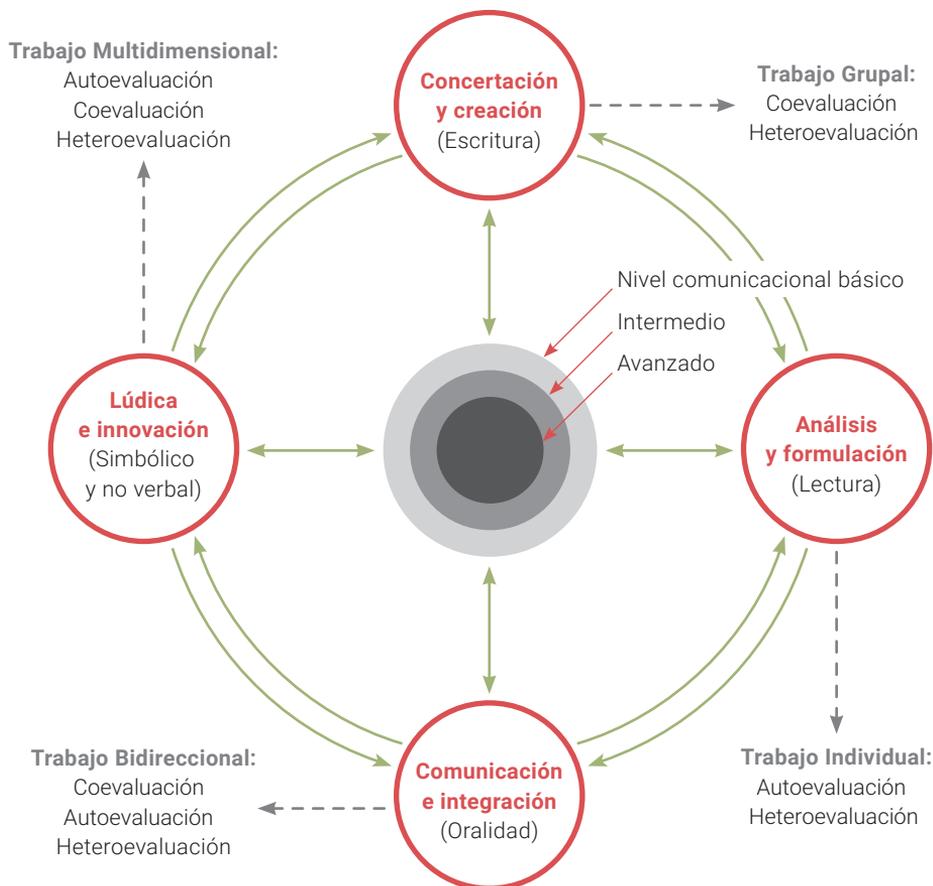
Los procesos de desarrollo de competencias comunicativas desarrollados en la Cátedra Crédito Cero privilegian la metodología y estrategia propia del Laboratorio de Humanidades Areté, quien a su vez plantea el uso de tres (3) guías de aprendizaje por cada nivel de desempeño cursado por los estudiantes durante el semestre.

Los usos de los escenarios están en relación con los fundamentos pedagógicos y didácticos del laboratorio. La dinámica pedagógica de rotación por diferentes escenarios, se propone el desarrollo de cuatro procesos complementarios e inclusivos, en un circuito continuo con una dirección helicoidal y una dinámica elipsoidal, que propicia el fortalecimiento de competencias genéricas de cualquier disciplina. El aprendizaje colaborativo, el trabajo en pequeños grupos o equipos (12 estudiantes), ofrece una mejor dinámica de concertación entre pares y acertados procesos de autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación, en los que el docente asume una la función de motivador, orientador discreto del proceso de aprendizaje (FIG. 1).

Ahora bien, según lo planteado en la Guía del Laboratorio (2018):

*«la dinámica pedagógica para llevar a cabo la rotación en el Laboratorio Areté, tiene en cuenta el desarrollo de cuatro procesos complementarios e inclusivos, en un circuito continuo con una dirección helicoidal y una dinámica elipsoidal, que permite el fortalecimiento de competencias genéricas de cualquier disciplina científica, desarrollando competencias comunicativas de cualquier temática, a través de un esquema de rotación por varios escenarios, que propone en trabajo en pequeños grupos de estudiantes, ofreciendo una mejor dinámica de concertación entre pares y acertados procesos de autoevaluación, coevaluación y heteroevaluación, donde el docente asume un la función de orientador discreto del proceso, aprobando y estimulando el autoaprendizaje en los educandos».*

FIG. 1. Diagrama de proceso del Laboratorio de Humanidades Areté.



**Fuente:** Tomado del documento maestro del Laboratorio Areté (2018).

Este esquema de rotación del Laboratorio de Humanidades se maneja con la dinámica de juego de roles en pequeños grupos (12 estudiantes) y se direcciona de forma circular en 4 actividades indicadas en las guías del laboratorio. Pero la dinámica es flexible y los estudiantes podrán pasar de un proceso (o escenario) a otro de forma aleatoria, siempre y cuando completen la rotación en los 4 escenarios, pues cada uno es esencial en el logro de la competencia y el cumplimiento del proceso de aprendizaje:

#### A. Escenario «Concertación y Creación» 1A y 1B (Proceso de Escritura)

Desarrolla actividades para la construcción de textos escritos sobre la mesa central, que gocen de coherencia, claridad conceptual e hilaridad y que respete las condiciones lingüísticas de un escrito.

### B. Escenario «Análisis y Formulación» 2A y 2B

#### (Proceso de Lectura)

Propicia actividades para la lectura de textos usando como principal herramienta computadores portátiles y distribuyendo de forma creativa las mesas y el espacio, permitiendo no solo la lectura, sino la búsqueda y el análisis de la información, mejorando la comprensión de textos y los ambientes virtuales de aprendizaje.

### C. Escenario «Comunicación e Integración» 3A y 3B

#### (Proceso de Oralidad)

Genera un espacio de diálogo abierto y entrecruzado, principalmente en forma de debate, oratoria o exposición de un tema en intervalos cortos, permitiéndose el reconocimiento como interlocutores válidos, para generar conclusiones de grupo e integración de ideas sobre un tema.

### D. Escenario «Lúdica e Innovación» 4A

#### (Proceso de Lenguaje No verbal)

Estimula la creación de conceptos e ideas a través del lenguaje No verbal y simbólico, permitiendo organizar expresiones como socio dramas, performen, señas, mimos y similares, para responder a una pregunta o temática dada.

## 8.4.

### APROXIMACIÓN A UN ENFOQUE INTEGRAL

#### de las competencias genéricas

Esta investigación se enmarca en un enfoque académico-curricular de la internacionalización en la educación superior que es definida como

*«las políticas y estrategias pedagógicas y curriculares, adoptadas por las universidades con la intención de aprovechar la globalización en beneficio de la calidad de sus funciones sustantivas de docencia, investigación y proyección o extensión social»*

*(De Zan et al., 2011, p. 47).*

En este sentido, la Universidad del Sinú seccional Cartagena ha creado una serie de estrategias pedagógicas y curriculares en beneficio de sus funciones sustantivas para mejorar la calidad de sus servicios académicos, que en este caso, siendo la Cátedra Crédito Cero una de esas estrategias pedagógicas

gicas desarrollada en un espacio de innovación como es el Laboratorio de Humanidades Areté, merece ser estudiada para determinar el impacto de este programa en el desarrollo de las competencias comunicativas de sus estudiantes.

Aclarado lo anterior, el propósito de esta sección es enmarcar el contexto teórico-conceptual donde sustentará todos los análisis, conclusiones y propuestas de la presente investigación. De esta manera, se realizará una revisión de las investigaciones previas que guardan relación de manera directa o indirecta desde el punto de vista histórico, conceptual y metodológico con la investigación a desarrollar. Con estos antecedentes se busca justificar la importancia y pertinencia del estudio.

Desde un punto de vista histórico y epistemológico del desarrollo de competencias comunicativas en la educación superior en Colombia, se encontró la investigación de (González y Vega, 2012; 2013) *Lectura y escritura en la educación superior colombiana: Herencia y deconstrucción*. En este documento se revisan los diferentes estadios por los que ha pasado el estudio de la lectura y la escritura en la educación superior en Colombia. Se describen tres momentos fundamentales en este tránsito en los que, entre otras acciones, se destacan: las iniciativas aisladas en algunas universidades que dieron inicio a este campo de estudio, desarrolladas desde cursos con perspectivas formales de lengua; la discusión de los desempeños mostrados por los estudiantes en evaluaciones masivas; la creación de redes para promover comunidades de discusión; la realización de eventos regionales y nacionales para fortalecer el debate; la adopción por parte de varias universidades de políticas institucionales para afrontar la problemática y el desarrollo de más de un centenar de investigaciones para profundizar en el fenómeno. Se concluye que, a pesar de que el campo de la lectura y la escritura universitarias es un espacio de debate aún en construcción, se percibe un notable cambio en la forma de entender el fenómeno.

En relación a los aspectos teóricos y conceptuales, se encontró los trabajos de (Moreno Castro *et al.*, 2010), (Cely y Sierra Villamil, 2011) y (Tapias, 2011) que parten por analizar el papel de la lectura crítica desde un enfoque investigativo y conceptual de la educación superior. El primero, *Prácticas Lectoras: Comprensión y Evaluación. Tendencias, Estado y Proyecciones*, revisa, discute y sistematiza asuntos teóricos fundamentales que apoyan la primera fase de la investigación «Evaluación de los niveles de lectura en el contexto de la educación superior», desarrollada durante el periodo 2009-2010. El concepto de lectura, las conexiones que tal modalidad comunicativa huma-

na sostiene con la comprensión discursiva y, finalmente, las perspectivas y estrategias evaluativas de la comprensión lectora en entornos académicos institucionalizados son los ejes temáticos del artículo.

El segundo trabajo, la lectura crítica, creativa e investigativa para el desarrollo de las competencias comunicativas, cognitivas e investigativas en la educación superior, busca crear un modelo transversal para dimensionar en escenarios distintos la lectura con intencionalidad crítica y creativa, sin olvidar que la lectura alimenta la escritura. Y, por último, el trabajo de Tapias, *Competencias comunicativas: Competencias comunicativas: Cátedra esencial en la formación del estudiante universitario*, ofrece un recorrido por el tema de la cátedra de Competencias Comunicativas, regentada por el autor de estas líneas, durante varios años, en la Universidad Pedagógica de Colombia.

Por tanto, se analiza la importancia de la relación pensamiento crítico / lectura crítica en el estudiante en el estudiante para que así se desarrolle en él la relación pensamiento creativo / lectura creativa. Una de las conclusiones a las que llegan los autores es que la universidad es el escenario para el desarrollo de las competencias creativas, por lo cual es el lugar donde se estimulan las ideas para la realización de grandes proyectos de innovación en la ciencia y la tecnología. Por tanto, a través de las instituciones privadas se debe apoyar al creador a través del apoyo a la investigación tanto a nivel I+D de las Ciencias Sociales y Humanas.

En cuanto al aspecto metodológico, Rodríguez (2012) en su investigación cómo evaluar la competencia comunicativa a través de rúbricas en educación superior, con el fin de adaptar la oferta formativa a la demanda de los estudiantes de grado de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Sevilla, se diseñó una rúbrica analítica para evaluar la competencia comunicativa en las exposiciones orales. En ella se delimitan los criterios de desempeño específicos que vamos a utilizar para llevar a cabo la evaluación de esta competencia. El análisis de la rúbrica está basado en dos aspectos que consideramos fundamentales en la evaluación educativa: la mejora del aprendizaje y la mejora de su calificación. Desde el punto de vista de la mejora de los aprendizajes (regulación), hemos centrado el estudio en dos: individual y autónomo — para revisar y mejorar el trabajo propio— y revisión por parte del profesor de la asignatura. Para la mejora de la calificación se han seguido los criterios de transparencia y justicia. Sin embargo, el trabajo de Sánchez y Brito (2015) *Desarrollo de competencias*

*comunicativas mediante la lectura crítica, escritura creativa y expresión oral*, se aproximan a la metodología planteada en esta investigación ya que tiene un diseño de corte mixto, la diferencia es que en esta investigación los autores realizan un análisis de las fortalezas y dificultades, que arrojó un test que se les aplicó a los estudiantes sobre sus intereses de lectura.

## 8.5.

### COMPETENCIA COMUNICATIVA

El enfoque comunicativo sienta sus bases a principios del siglo XX en una serie de corrientes y teorías lingüísticas, filosóficas, sociolingüísticas, y psicológicas que entran a aportar desde diferentes teorías elementos importantes a la consolidación del concepto de competencias comunicativas acuñado por Dell Hymes en 1972. Dentro de estas se encuentran los aportes realizados desde la corriente funcionalista, con el lingüista francés Martinet en los años 50's, el cual estableció como función principal del lenguaje, la comunicación y como acciones secundarias las de expresión y de estética. Desde esta misma línea Roman Jakobson establece seis factores que intervienen en la comunicación: un *emisor*, *receptor*, *código*, *mensaje*, *contexto* y *referente*.

Sin embargo, en 1962 a través de los aportes realizados por el filósofo Austin en su libro *Cómo hacer cosas con palabras*, se establece una nueva noción para definir el lenguaje, en palabras de Austin «decir» equivale siempre a «hacer». Austin creó el concepto de «Speech Act» *Acto de habla*, que se define a través de tres categorías: *Acto de locución* es el acto de decir algo, *Acto ilocutivo* es la intención del acto de decir algo y *Acto perlocutivo* es el efecto provocado por el mensaje (Austin, 1982).

A esta corriente del lenguaje se le atribuyó el nombre de pragmática, la cual impulsó a Habermas a publicar en 1987 su libro *la Teoría de la acción comunicativa*, este emprendió el análisis de la filosofía del lenguaje en torno de las consecuencias y posibilidades que se desprenden en el intercambio de códigos simbólicos en torno a la realización del mundo de la vida y plantea que:

«Al actuar comunicativamente los sujetos se entienden siempre en el horizonte de un mundo de la vida. Su mundo de la vida está formado de convicciones de fondo, más o menos difusas, pero siempre a-problemáticas. El mundo de la vida, en tanto que trasfondo, es la fuente de donde se obtienen las definiciones de la situación que los implicados presuponen como problemáticas» (Habermas, 1987, p. 84).

Para Habermas, el lenguaje comunicativo es el lugar de la emancipación (de la crítica y de la comprensión crítica). Para sustentarlo se revisa, principalmente los trabajos de Chomsky, Austin y Searle. De hecho, reelabora el concepto de competencia comunicativa a partir del chomskyano de competencia lingüística, según el cual todo discurso racional supone una materialización de la competencia comunicativa de los hablantes. Efectivamente según Habermas, la competencia comunicativa se despliega a través del respeto a las reglas sociales que se resumen fundamentalmente en los siguientes aspectos: el carácter público (Öffentlichkeit) de la discusión; la participación de la mayor cantidad posible de interlocutores en el debate, sobre todo de quienes tienen un interés directo en los contenidos del mismo; el reconocimiento de la igualdad y respeto de la libertad de los interlocutores; el reconocimiento de los demás como sujetos capaces de habla y de acción; el reconocimiento del principio de argumentación y aceptación provisional del argumento racional más completo, es decir, del argumento que resiste todas las objeciones; el principio del consenso y el principio de provisionalidad mediante el cual cualquier acuerdo debe ser revisado si aparecen nuevos argumentos.

De este modo, los interlocutores que participan en un discurso solamente han de tener la intención de entenderse decidiéndose cómo ha de ser la realidad efectiva en la que tiene que plasmarse la acción comunicativa de todos los hablantes. Por tanto, en la acción comunicativa constituye aquel espacio de relación interpersonal en donde se dan las posibilidades del entendimiento:

«El concepto de entendimiento (Verständigung) remite a un acuerdo racionalmente motivado alcanzado entre los participantes, que se mide por pretensiones de validez susceptibles de crítica».

Desde el análisis del discurso, como corriente interdisciplinar y transversal que se ocupa en de la dimensión interactiva e intersubjetiva del uso del lenguaje, mediante la investigación y análisis de datos reales (Pilleux, 2001), se ha aportado a la noción de competencias comunicativas el análisis de la lengua ya sea oral o escrita, más allá de los límites de la oración, las relaciones entre lengua y sociedad, y las propiedades interactivas de la comunicación diaria. En esta línea encontramos, las contribuciones de Van Dijk (1980) con su concepto de *macroestructura* y *superestructura*.

Finalmente, desde la sociolingüística, la aparición concreta de esta corriente se le asigna a los estudios realizados por Sapir (1954) y Wohrf (1956), en los años 50 y en particular a los supuestos según los cuales, las categorías más fundamentales del pensamiento (noción del tiempo, del espacio, del sujeto o del objeto) varían según la aprehensión del mundo y de la lengua que estructura nuestro pensamiento.

En 1956 Noam Chomsky con su tesis Teoría Lingüística fue el primero en acuñar el término de competencia lingüística, asociando sus conceptos de competencia y actuación con las nociones saussurianas de *langue* y *parole*, pero considerando sus conceptos como superiores, ya que iban más allá de la concepción del lenguaje como un inventario sistemático de elementos, renovando así el concepto humboldtiano de procesos subyacentes (Hymes, 1996).

Sin embargo, es en 1972 con la publicación del artículo *Acerca de la Competencia Comunicativa*, que Dell Hymes crítica los postulados de la lingüística transformacional Chomskyana, para proponer el concepto de competencia comunicativa. Según Hymes, esta teoría tiende a menospreciar el uso para primar la regla, negando la naturaleza misma del lenguaje bajo un objeto de estudio que no es, al respecto se refiere:

«Para la perspectiva asociada con la gramática generativa transformacional, el mundo de la teoría lingüística está dividido en dos partes: competencia lingüística y actuación lingüística. Por competencia lingüística se entiende el conocimiento tácito de la estructura de la lengua, es decir, el conocimiento comúnmente no consciente y sobre el cual no es posible dar informaciones espontáneas, pero que está necesariamente implícito en lo que el hablante-oyente (ideal) puede expresar» (Hymes, 1996, p. 15).

Para Hymes, la abstracción propuesta de un hablante-oyente ideal en una comunidad lingüística homogénea como objeto de estudio de la lingüística es una noción reduccionista de la comprensión teórica de la naturaleza del lenguaje. Por tanto, plantea que un modelo de la lengua debe representarla con una cara hacia la conducta comunicativa y la vida social. En palabras de D. Hymes, la competencia comunicativa se relaciona

«(...) con saber cuándo hablar, cuándo no, y de qué hablar, con quién, cuándo, dónde, en qué forma (...)» (p. 22);

es decir, se trata de la capacidad de formar enunciados que no solo sean gramaticalmente correctos sino también socialmente apropiados.

Es este autor quien formula la primera definición del concepto, hace abstracción de los rasgos socioculturales de la situación de uso. Con el propósito de desarrollar una teoría adecuada del uso de la lengua, y de integrar la teoría lingüística y una teoría de la comunicación y la cultura, propone cuatro criterios para describir las formas de comunicación, cuya aplicación a una determinada expresión ha de permitir establecer si esta:

- **Es formalmente posible (y en qué medida lo es):** es decir, si se ha emitido siguiendo unas determinadas reglas, relacionadas tanto con la gramática de la lengua como con la cultura de la comunidad de habla.
- **Es factible (y en qué medida lo es):** en virtud de los medios de actuación disponibles; es decir, si las condiciones normales de una persona (en cuanto a memoria, percepción, etc.) permiten emitirla, recibirla y procesarla satisfactoriamente.
- **Es apropiada (y en qué medida lo es):** en relación con la situación en la que se utiliza; es decir, si se adecua a las variables que pueden darse en las distintas situaciones de comunicación.
- **Se da en la realidad (y en qué medida se da):** es decir, si una expresión que resulta posible formalmente, factible y apropiada, es efectivamente usada por los miembros de la comunidad de habla; en efecto, según Hymes, «*puede que algo resulte posible, factible, apropiado y que no llegue a ocurrir*».

## 8.6.

### METODOLOGÍA

#### 8.6.1.

##### TIPO DE METODOLOGÍA

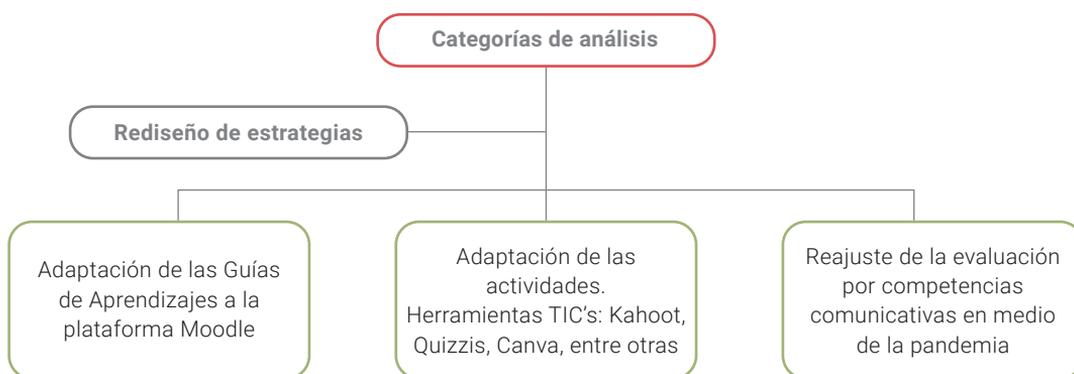
El enfoque metodológico toma un enfoque cualitativo de tipo fenomenológico dirigido a la observación y caracterización de las actividades que realizan los docentes de esta asignatura en sus prácticas destinadas al aprendizaje-enseñanza de la lectura, escritura, oralidad y lenguaje no verbal en el contexto de la situación de emergencia en la que se encuentra el sistema educativo y todos los demás sectores a causa del Covid-19 y la cuarentena obligatoria.

Según Husserl (1998) citado por Fuster (2019) la investigación fenomenológica

«(...) es un paradigma que pretende explicar la naturaleza de las cosas, la esencia y la veracidad de los fenómenos. El objetivo que persigue es la comprensión de la experiencia vivida en su complejidad; esta comprensión, a su vez, busca la toma de conciencia y los significados en torno del fenómeno» (p. 2).

De ahí que esta investigación no pretende generalizar las vivencias y experiencias, al contrario, permite significarlas desde las complejidades que se plantean, de tal manera que, se plantean cuatro unidades de análisis (FIG. 2).

FIG. 2. Categorías de análisis.



Fuente: elaboración propia, 2020.

## 8.6.2.

### SELECCIÓN DE LA POBLACIÓN

Se parte de la selección de un grupo focal de (2) docentes que desarrollan la asignatura de Cátedra Crédito Cero, se indaga y describen sus experiencias y estrategias implementadas en el desarrollo de la asignatura en medio de la emergencia sanitaria. También se toma en cuenta las experiencias de estudiantes de I, II, III de diferentes carreras de la Universidad del Sinú para identificar sus percepciones frente a los aprendizajes recibidos.

## 8.6.3.

### INSTRUMENTOS

Para llevar a cabo una investigación bajo este enfoque, se deben conocer las vivencias por medio de relatos, las historias, y las anécdotas para comprender la naturaleza de los fenómenos inscritos en el contexto Fuster (2019). Es

por esa razón que, se recurrirá en esta investigación a las siguientes técnicas de investigación:

- a) **Observación participante:** Se asumió como una técnica de investigación que se aproxima a las prácticas sociales y reconstruir las experiencias, los procesos educativos que se encuentran inmersos en los contextos educativos.
- b) **Revisión documental:** Es una estrategia usada con una doble mirada; por un lado, se realiza una revisión externa que se orienta al análisis teórico y bibliográfico de investigaciones, autores y referentes conceptuales que se relacionan con nuestro objetivo, esto nos permitió ver el estado actual y comprender otras experiencias de determinadas investigaciones (Galeano, 2004).

## 8.7.

### REDISEÑO DE LAS ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS

de la Cátedra Crédito Cero

De acuerdo con las recomendaciones dadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Resolución 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia con la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan las medidas para hacer frente al virus; el 16 de marzo de 2020 las directivas de la Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm anuncia la suspensión de las actividades académicas mediante un comunicado oficial. Luego, se toma la decisión de crear un plan de choque con el fin de crear acciones y estrategias que pudiesen garantizar la continuidad de las actividades de enseñanza-aprendizaje a partir del uso de las TIC.

Una de las primeras acciones desde la dirección académica fue capacitar al cuerpo docente para retomar las actividades de manera remota desde el día 20 de marzo del 2020, por tanto, se capacitó a los docentes para que prepararan sus contenidos de aprendizajes a través de la plataforma Moodle y sus clases de manera sincrónica mediante la plataforma Cisco Webex. Asimismo, se ajustó la intensidad horaria de las clases durante este periodo, lo cual hizo que se redujera el tiempo de clases de 1 a hora a 45 minutos.

El Laboratorio de Humanidades Areté, se ajustó a estas medidas y adaptó la asignación académica de la Cátedra Crédito Cero a estos mismos escenarios virtuales, aunque fue un proceso un poco más lento, dado que se debía hacer la transición de los estudiantes de la plataforma virtual de classroom

que antes de la pandemia se estaba implementando. Una vez, ajustados la asignación académica a estas plataformas, se implementan las siguientes estrategias:

#### A. Instrumento utilizado en la Cátedra:

##### Guías de Aprendizaje a la adaptación en plataforma moodle

Las guías de aprendizaje de la Cátedra Crédito Cero están centradas en el estudiante como sujeto que aprende y regula su aprendizaje. Cada guía propone que el estudiante aprenda mediante la actividad colaborativa con otros estudiantes y la orientación del profesor (intersubjetividad); que el aprendizaje está mediado por la actividad discursiva en el debate y la discusión de los saberes de los sujetos que aprenden. Así, la guía plantea un asunto para aprender y sugiere estrategias para lograrlo; de este modo se pone en juego la actividad investigativa, la creatividad y la participación colaborativa del equipo que emprende la solución de un problema y efectivamente lo hace.

En cuanto que las guías son genéricas y graduales, deben ser ajustadas a las necesidades reales de aprendizaje de los estudiantes en sus contenidos, exigencias y procedimientos didácticos. Así, deben ajustarse los textos y las actividades por realizar. En principio se consideran textos apropiados para el primer nivel los textos informativos y narrativos; para el segundo nivel, los expositivos y explicativos y, para el tercer nivel, los textos argumentativos y poéticos o simbólicos, aunque este criterio es susceptible de modificaciones.

Debido a la situación de emergencia en la que se encuentra el sistema educativo y todos los demás sectores a causa del COVID 19 y la cuarentena obligatoria; la forma en cómo se impartía la Cátedra Crédito Cero se modificó y pasó a desarrollarse desde la plataforma Moodle en donde los estudiantes hicieron el proceso de matrícula y los docentes mantenían el contacto con éstos en sus horarios habituales de clases.

En dicha plataforma, se distribuyeron los contenidos de acuerdo con las semanas de trabajo del semestre, en las que el uso de herramientas digitales como Jamboard, drive, kahoot, Excel, Classroom, Cisco Webex, salas de chat, foros, entre muchas otras herramientas disponibles en esta plataforma. Dieron pie para que el fortalecimiento de las competencias comunicativas se mantuviera y los estudiantes tuviesen ese espacio de participación e interacción.

La modificación se da en el hecho de que, ya no contaba con un ejercicio de rotación en las aulas física (presentada en apartados anteriores) sino que,

con orientaciones del docente a cargo, se utilizaban dichas herramientas digitales para movilizar y provocar el conocimiento de todos. Se pasó de la escritura in situ que se promovía en el Escenario «*Concertación y Creación*» 1A y 1B (*Proceso de Escritura*) a la escritura en el tablero digital de la plataforma Cisco Webex y Jamboard; de la preparación de presentaciones orales grupales en el Escenario «*Comunicación e Integración*» 3A y 3B (*Proceso de Oralidad*) al uso de los subgrupos de trabajo y planeación por medio de Drive compartidos, de Storytelling, podcast y Cisco Webex; del uso del Escenario «*Análisis y Formulación*» 2A y 2B (*Proceso de Lectura*) libros digitales, lectura en voz alta, audiolibros, podcast, aplicación de Anchor, Podomatic, Audicity y Spreaker.

Se dieron unas nuevas metodologías que permitieron la consecución de aprendizajes en cuanto al fortalecimiento de la oralidad, comprensión de lectura y escritura correcta de diferentes tipos de textos. Como consecuencia de esto, las asistencias, participación se mantuvieron y los resultados de las pruebas diagnósticas realizadas fueron satisfactorios en la mayoría de los casos.

## B. Adaptación de las actividades: herramientas

### TIC's Kahoot, Quizzis, Canva, entre otras

Al adaptarse la Cátedra Crédito Cero a una metodología sincrónica-asincrónica en la que impera el trabajo autónomo, el rol docente se desarrolló como orientador de los procesos de enseñanza-aprendizaje de la escritura, lectura, oralidad y lenguaje no verbal. Y para el caso de los encuentros sincrónicos, se apuntó a fortalecer la participación activa de los estudiantes con el apoyo de las herramientas tecnológicas de Google Drive, el uso de juegos de gamificación como kahoot y quizzis, el uso de Canva para la creación de tipos de textos discontinuos, entre otros:

1. **Google Drive:** Es un servicio de almacenamiento de archivos de la G-suite de Google, que permite el desarrollo de trabajo colaborativo en tiempo real. Desde este espacio se pudieron realizar diferentes actividades de escritura que favorecieron el aprendizaje colaborativo como Word Drive, Excel drive y Power Point Drive. Así también como también el seguimiento de trabajos escritos y multimodales de manera sincrónica y asincrónica.
2. **Kahoot/Quizzis:** Son juegos virtuales que permiten desarrollar la gamificación dentro de las aulas virtuales, esta técnica de aprendizaje favorece el aprendizaje autónomo y colaborativo en los estudiantes, así como también, la motivación por los aprendizajes. Se utilizó para reforzar los conocimientos gramaticales, léxicos y de comprensión lectora.

3. **Canva:** Es una herramienta tecnológica de apoyo colaborativo que favoreció los encuentros sincrónicos y asincrónicos de los estudiantes en la creación de textos discontinuos y orales. Canva permite la realización de mapas conceptuales, mentales, diapositivas, animaciones e imágenes web.

### C. Reajuste de la evaluación por competencias comunicativas en medio de la pandemia

Aunque la Cátedra Crédito Cero no posee créditos académicos que no sean parte de ninguno de los planes de estudios de los distintos programas. Su desarrollo temático responde esencialmente a las competencias básicas que deben adquirir los estudiantes como parte de su formación profesional.

De tal manera que, la evaluación de las competencias comunicativas en el contexto de la emergencia sanitaria se ajustó a ponderar más los aspectos procedimentales y actitudinales de los estudiantes, esto sin descuidar los aspectos cognitivos. De ahí que todas las actividades realizadas no estaban enfocadas en lo cuantitativo sino los avances de sus aprendizajes, verbigracia, los cuestionarios de lectura y escritura colgados en la plataforma de Moodle diseñados para que los estudiantes pudieran tener (2) intentos al momento de realizarlos, las actividades de lectura y escritura de las asignaturas de sus programas fueron traídas a estos espacios para transversalizar distintos saberes y el seguimiento de las actividades fueron criterios adoptados para llevar a cabo una evaluación más acertada a las necesidades formativas.

## 8.8.

### CONCLUSIONES

La adecuación y rediseño de las actividades en la metodología de educación remota permite que la obtención de los aprendizajes relacionados a las competencias comunicativas (leer, hablar y escribir) permitió que los conocimientos de los estudiantes se mantuvieran en cuanto a la mejora de la producción de textos escritos, contextualización de los discursos orales y la comprensión de diversos tipos de texto. El uso de herramientas digitales accesibles que reemplazarán o complementaran las funcionalidades que el Laboratorio Areté ofrece en una metodología presencial, permitieron que los procesos metacognitivos de los estudiantes se afianzaran en cuanto al desarrollo de actividades de forma autónoma, individual o colectivamente.

Los resultados presentados anteriormente nos permiten nos permiten caracterizar a la población estudiantes de I, II y III semestre de la Universidad

del Sinú en el desarrollo de sus competencias comunicativas, en este sentido, el curso de Cátedra Crédito Cero como propuesta metodológica velar por el monitoreo, seguimiento del mejoramiento de las mismas como parte de la formación profesional de los estudiantes unisinuano ya que les permite el desarrollo autónomo de habilidades y destrezas para desenvolverse en los diferentes contextos educativos y ocupacionales.

Entre más sea el acompañamiento dado por parte de la escuela, mayor es el compromiso y asistencia de los estudiantes participante de la Cátedra Crédito Cero, pues, los estudiantes expusieron en reiteradas ocasiones la necesidad e importancia que tiene este tipo de cursos en el fortalecimiento de sus competencias en lectura, escritura y oralidad.

Hay una alta necesidad de continuar fortaleciendo la competencia relacionada con lectura crítica, y se comprueba que al intensificar las actividades relacionadas con el mejoramiento de la planeación y escritura de textos se mejoraron los resultados y contextualización de los contenidos.

Pese a que las estrategias metodológicas del Laboratorio Areté no se desarrollaron totalmente de acuerdo sus lineamientos debido a las circunstancias presentadas por la pandemia actual, se implementaron estrategias de enseñanza-aprendizaje remota mediadas por las plataformas Moodle y Webex que permitieron conectar a los estudiantes en su propio desarrollo de las competencias comunicativas.

## 8.9.

### REFERENCIAS

- Aguirre, D. (2005). *Reflexiones acerca de la competencia comunicativa profesional*. Educación Médica Superior, 19(3).
- Austin, J. (1982). *Cómo hacer cosas con palabras*. (G. R. Rabossi, Trad.). Barcelona: Paidós.
- Cely, A. y Sierra Villamil, G. (2011). *La lectura crítica, creativa e investigativa para el desarrollo de las competencias comunicativas, cognitivas e investigativas en la educación superior*. Colección de Pedagogía, 1-34.
- Chomsky, N. (1956). *Three models for the description of language*. IRE Transactions on Information Theory, IT-2, (pp. 113-124).
- De Zan, A., Paipa, L. y Parra, C. (junio de 2011). *Las competencias: Base para la internacionalización de la educación superior*. Educación en Ingeniería, 11, (pp. 44 - 54)
- Fuster, G. y Doris, E. (2019). *Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico*. Propósitos y Representaciones, 7(1): 201-229. <https://dx.doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267>
- Galeano, E. (2004) *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

- González, B. y Vega, V. (2012-2013). *Lectura y escritura en la educación superior colombiana: Herencia y deconstrucción*. Revista Interacción, 12: 195-201.
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hymes, D. (1996). *Acerca de la competencia comunicativa*. Forma y Función, 13-37.
- Laboratorio de Humanidades Areté (2017). *Documento maestro*. Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Seccional Cartagena.
- Monasterio, D., Briceño, M. (2020). *Educación mediada por las tecnologías: Un desafío ante la coyuntura del Covid-19*. Observador del Conocimiento, 5(1): 136-148. [http://www.oncti.gob.ve/ojs/index.php/rev\\_ODC/article/view/31](http://www.oncti.gob.ve/ojs/index.php/rev_ODC/article/view/31)
- Moreno Castro, J. A., Ayala Sáenz, R., Díaz Pardo, J. C. y Vásquez García, C. (2010). *Prácticas lectoras: Compresión y evaluación. Tendencias Estado y proyecciones*. Forma y Función, 23(1): 141-175.
- Pilleux, M. (2001). *Competencia comunicativa y análisis del discurso*. Estudios filológicos, 143-152.
- Resolución 385 (12 de marzo, 2020). Ministerio de Salud y Protección Social. URL: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>
- Rodríguez, M. (2012). *Cómo evaluar la competencia comunicativa en educación superior*. Didac, 27-31.
- Sánchez, J. M. y Brito, N. G. (2015). *Desarrollo de competencias comunicativas mediante la lectura crítica, escritura creativa y la expresión oral*. Redalyc, 13(2).
- Sapir, Edward (1954). *El lenguaje*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tapias, J. C. (2011). *Competencias comunicativas: cátedra esencial en la formación del estudiante universitario*. Cuadernos de Revista Hispánica, 113-134.
- Van Dijk, Teum (1980). *Estructuras y funciones del discurso. Una introducción interdisciplinaria a la lingüística del texto y a los estudios del discurso*. México: Siglo XXI Ediciones.
- Vega, B. Y. (2012). *Lectura y escritura en la educación superior colombiana: Herencia y de construcción*. Revista Interacción, 12: 195-201.
- Whorf, Benjamin Lee (1954). *Language, thought and reality*. Massachusetts: The M.1. T. Press.



*p o r*

Pedro José SALGADO BUSTILLO

**DILIGENCIA MÉDICA  
EN CUMPLIMIENTO  
DE LOS PRINCIPIOS  
ÉTICOS Y BIOÉTICOS**

*en la emergencia sanitaria  
por SARS-CoV-2*

MEDICAL DILIGENCE IN COMPLIANCE WITH ETHICAL  
AND BIOETHICAL PRINCIPLES IN THE HEALTH EMERGENCY  
DUE TO SARS-COV-2

## RESUMEN

El presente capítulo de reflexión tiene como objetivo el análisis de las circunstancias ordinarias y extraordinarias del ejercicio médico al interactuar dentro del sistema de salud, sobresaliendo los principios éticos y bioéticos como mandatos que definen su actuar diligente en escenarios jurídicos, los cuales constantemente están en colisión entre ellos o con postulados del mencionado sistema y del derecho a la salud. En consecuencia, se identifican los procedimientos que, desde la ética médica y la jurisprudencia, se han utilizado para resolver los conflictos entre principios, destacándose el principialismo, la jerarquización y la moral común en materia bioética, y la Ley de la Ponderación en la jurisprudencia nacional; se concluye que, actualmente, la ética médica al tener proyecciones en la responsabilidad jurídica, sus principios no pueden organizarse previamente y de manera absoluta bajo cierta jerarquía, toda vez que su comunicación con los mandatos del sistema de salud y del derecho fundamental a la salud, exigen un trabajo de ponderación dependiendo de las especificidades de cada caso, coincidiendo así el principialismo con la Ley de la Ponderación aplicada por el derecho nacional.

**PALABRAS CLAVES:** principios éticos y bioéticos, sistema de salud, SARS-CoV-2 (Covid-19), responsabilidad jurídica, principialismo, ley de la ponderación.

## ABSTRACT

This reflective chapter aims to analyze the ordinary and extraordinary circumstances of medical practice when interacting within the health system, highlighting the ethical and bioethical principles as mandates that define their diligent action in legal scenarios, which are constantly in collision between them or with postulates of the aforementioned system and the right to health. Consequently, the procedures that, from medical ethics and jurisprudence, have been used to resolve conflicts between principles are identified, highlighting principlism, hierarchization and common morality in bioethics, and the Law of Weighting in jurisprudence national; concluding that currently medical ethics by having projections in legal responsibility, its principles cannot be previously and absolutely organized under a certain hierarchy, since its communication with the mandates of the health system and the fundamental right to health, require a weighting work depending on the specificities of each case, thus coinciding the principlism with the Weighting Law applied by national law.

**KEYWORDS:** ethical and bioethical principles, health system, SARS-CoV-2 (Covid-19), legal responsibility, principlism, law of weighting.

## 9.1.

### INTRODUCCIÓN

El profesional de la medicina para poder ejercer su actividad debe cumplir estrictos requisitos académicos y de servicio a la sociedad, debiendo invertir tiempo y recursos para poder recibir la habilitación que le permita cumplir con esta labor esencialmente humanística. La comunidad le retribuye este esfuerzo con la confianza depositada en él, valiéndose de sus conocimientos y competencias para proteger derechos fundamentales como la salud, la vida y la dignidad humana.

No obstante, la realidad enseña la insatisfacción constante de los usuarios con el servicio público esencial de salud, lo que ha producido el deterioro de la confianza que otrora caracterizaba la relación entre los profesionales de la salud y los pacientes. La complejidad de un sistema de salud lleva a que muchos eventos adversos sobre el paciente sean atribuidos injustificadamente al actuar del profesional, sin detenerse a reflexionar sobre todos los acontecimientos que precedieron a los desenlaces fatales en materia de salud, tales como, las condiciones de habilitación del prestador, el flujo adecuado de recursos o las acciones de inspección, vigilancia y control.

En este contexto, el médico se convierte en centro de imputaciones jurídicas que se concretan en pretensiones de indemnización de perjuicios, denuncias por la comisión de presuntos delitos o quejas antes los Tribunales de Ética, orientando, el profesional de la salud, sus actuaciones en prevenir o defenderse de estar inmersos en estos supuestos de hecho. Producto de lo narrado y partiendo de un interés de amparo hacia los médicos, se inició un trabajo que pretende analizar la conducta ética y rescatar la esencia del sistema de salud, esto es, la relación entre los profesionales de la salud y los pacientes, elaborando la monografía *El diagnóstico y tratamiento como deberes éticos en la configuración de la culpa civil médica*.

De ahí parte el actual trabajo, se centra en los principios éticos y bioéticos que ha de observar el médico en su diligente obrar, y de la posibilidad de presentarse conflictos entre los postulados que gobiernan su profesión junto a las máximas del sistema de salud, derivando en posibles dilemas que requieren de orientaciones para su solución a través de procedimientos o metodologías aplicadas desde la bioética y el derecho.

Para alcanzar el objetivo del capítulo se llevó a cabo una investigación jurídica cualitativa en la que se consulta doctrina, normatividad vigente y jurisprudencia de las altas cortes.

El estudio actual se estructura en cinco (5) partes. La primera, se centra en el estudio de la culpa y las circunstancias externas en las que el médico ejerce su profesión, explicando el sistema de salud y su incidencia en los errores del galeno. La segunda, examina la ética y sus deberes como forma de evaluar la diligencia del médico en su relación con el paciente; la tercera y cuarta parte, describen los principios y los procedimientos o metodologías que desde la bioética y el derecho resuelven los conflictos entre los postulados; por último, se aborda la diligencia médica dentro de las acciones de salud pública y la emergencia sanitaria por el SARS-CoV-2 (Covid-19), exponiendo una postura en la resolución de dilemas producto de la colisión de principios en el área jurídica.

## 9.2.

### LA CULPA Y EL SISTEMA DE SALUD: CIRCUNSTANCIAS EXTERNAS

#### del ejercicio médico para un proceder diligente

La diligencia del profesional de la medicina se estudia en un presupuesto común a distintas responsabilidades jurídicas –civil, disciplinaria ético-profesional y penal–, denominado «culpa». Este requisito, en el campo civil a manera de ejemplo, es definido como un error de conducta en que no hubiera incurrido una persona cuidadosa puesta en las mismas circunstancias externas que el supuesto autor del daño (Mazeaud y Tunc, 1972); desde un enfoque objetivo, la culpa civil se configura cuando el agente conculca una obligación legal preexistente (Valencia y Ortiz, 2015) o cuando el autor inobserva reglas descritas en el ordenamiento jurídico y cuya finalidad es prevenir la ocurrencia de perjuicios a terceros, desviándose por ende del parámetro del buen profesional; en el caso del sector salud, las reglas se encuentran en las guías de práctica clínica, protocolos y las condiciones de calidad que regulan este servicio público esencial (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, SC13925, 2016).

En materia penal, el análisis de la culpa resulta similar al ámbito civil, toda vez que al hablar de la infracción al deber objetivo de cuidado se hace alusión a reglas o pautas de cuidado que estructuran la *lex artis* (la ley del arte) y los deberes del médico –diagnóstico, prescripción, tratamiento, información, secreto profesional– (Lombana, 2019). Según lo referido, el incumplir la técnica integrada en las guías clínicas y protocolos, las exigencias en calidad en el sector salud y los deberes éticos impuestos a los galenos, confeccionaría un escenario de culpa lógicamente censurable al profesional de la salud.

Cabe señalar que el término *lex artis* (la ley del arte) en medicina, no solo se circunscribe a la literatura científica, las guías y los protocolos que determinan la conducta pertinente del médico al momento de desarrollar su actividad con respecto al paciente, sino que también está enmarcada en los deberes éticos de la profesión (Valencia, 2001); la técnica y la ética confluyen para examinar la diligencia del galeno desde la *lex artis* coincidiendo en parte con la postura que diferencia entre la culpa técnica y la violación del deber de humanismo médico (Fernández, 2014).

La técnica y la práctica ética de una profesión de la salud no se lleva a cabo de la misma manera al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por cuanto las condiciones de prestación del servicio no son iguales en vista de depender de los recursos a su disposición, la complejidad del acto y el estado del paciente, ampliando el término al de *lex artis ad hoc* (la ley del arte para), es decir, el criterio valorativo del acto médico para calificarlo acorde o no la técnica requerida, tomando en cuenta la profesión de quien realiza la actividad y su complejidad, además del estado de salud del enfermo y del curso actual de la organización sanitaria, entre otras variables (Martínez en Lombana, 2019).

La disertación en este punto obliga a inquirir diáfananamente el contexto en que se desenvuelve el médico junto a los actores involucrados en la asistencia en salud del paciente. Frecuentemente, el profesional de la salud se vincula a una Institución Prestadora de Servicios de Salud (IPS) o Empresa Social del Estado (ESE), organizaciones que para ofertar servicios en el sistema con calidad necesitan reunir los requisitos básicos de capacidad tecnológica y científica, suficiencia patrimonial y financiera y capacidad técnico-administrativa (Decreto 780, 2016, art. 2.5.1.3.1.1.).

El profesional de la medicina y el prestador de servicios de salud adquieren el compromiso común de velar por la integridad, salud y vida de los pacientes que demandan atención ante los factores que pueden alterar su bienestar; en efecto, la ética y la técnica trazan el sendero del médico, mas no es factible alcanzar los resultados deseados por el paciente con la simple conducta propia y excluyente del profesional, precisando tener a su alcance los recursos que únicamente puede obtener de la institución en la que cumple tan loable labor y que se traducen en la infraestructura, talento humano, dotación, medicamentos, dispositivos médicos e insumos, procesos prioritarios, historia clínica y registros e interdependencia (Resolución 3.100, 2019).

Como se anotó, el médico no actúa en situaciones estandarizadas, pues, es notorio que todo prestador no posee uniformidad en sus recursos, varían

por aspectos financieros, cultura organizacional, procesos administrativos o ambiente laboral, motivo por el cual es inobjetable el ajustar la práctica clínica a la realidad.

La seguridad del paciente al ser parte integral del estándar de procesos prioritarios de calidad, busca prevenir o minimizar las consecuencias de los daños no intencionales que padece el paciente durante la atención en salud y denominados eventos adversos, valiéndose de la identificación de las fallas latentes producto de decisiones gerenciales o administrativas, las fallas activas atribuidas a las decisiones del personal de la salud y los factores que contribuyen a la consumación de estas últimas. En esta medida se diseñan las barreras de seguridad al conocer las causas de los perjuicios padecidos por el usuario, para, en lo posible, evitar la repetición de eventos adversos evitables al intervenir los procesos de atención, adaptando las conductas del personal al entorno en que se desempeña (Gutiérrez, 2020).

En definitiva, los deberes y principios éticos, la aplicación de guías clínicas y protocolos, se ubican dentro del proceso de toma de decisiones de los profesionales de la salud, donde su desatención incide en la comisión de errores o fallas activas mediados por los factores contributivos.

### 9.3.

## LA ÉTICA MÉDICA DESDE LA NORMATIVIDAD Y LA JURISPRUDENCIA

como forma de valorar la diligencia ante  
escenarios de responsabilidad jurídica

La medicina es una profesión con inherentes implicaciones humanísticas que tiene la finalidad de cuidar la salud del ser humano, estudiar la condición del paciente en relación con su entorno para prevenir, diagnosticar y tratar la enfermedad, así como el de aunar esfuerzos hacia el perfeccionamiento de la especie humana y el mejoramiento de los patrones de vida de la población, en atención a lo cual es su deber cumplir con los principios éticos que rigen su conducta (Ley 23, 1981, art. 1°). Por su parte, el ejercicio de la medicina se traduce en la ejecución de los medios y conocimientos en dirección al examen, prevención, diagnóstico, tratamiento y curación de las enfermedades, incluyendo la rehabilitación de los defectos o deficiencias que pueden afectar a las personas en su bienestar (Ley 14, 1962, art. 1°).

Al ser parte de las profesiones de la salud, el acto del médico se fundamenta en la autonomía profesional y su adecuación al código de ética vigente,

que para el caso de los galenos es la citada Ley 23 de 1981 (Ley 1.438, 2011, art. 104). La autonomía profesional es la garantía de los profesionales de la salud de tomar sus decisiones en cuanto a diagnóstico y tratamiento de los pacientes, justificadas en la ética, la racionalidad, la evidencia científica y la autorregulación (Ley 1.751, 2015, art. 17). Valiéndose de otros términos, la autonomía profesional posibilita que los médicos diagnostiquen, prescriban medicamentos u ordenen la terapéutica al paciente sin estar condicionado por directrices administrativas (Pantoja, 2016).

La normatividad vigente indica que el médico en su proceder busca el bienestar del ser humano y la comunidad en la que interactúa, velando por la protección de la salud, previendo la enfermedad, diagnosticando y tratando las patologías que aquejan al paciente. Para ello, al galeno le corresponde observar los principios y deberes éticos que orientan su actuar y determine un comportamiento diligente.

La jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a este tópico, afirma que el profesional de la medicina está sujeto al cumplimiento de una serie de deberes de índole ético con eficacia jurídica, siendo estos indispensables para concluir el grado de diligencia del médico e integran la llamada *lex artis* (la ley del arte) (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente 7.141, 2003). El consejo de Estado expone que las fallas en materia médica se producen cuando no se acatan los estándares de calidad fijados por el estado del arte de la ciencia, probando de igual forma que el servicio no fue proporcionado diligentemente, es decir, al no prestarse la atención empleando los medios humanos, científicos y técnicos al alcance, por consiguiente, la Ley 23 de 1981 establece las reglas de la prestación del servicios de salud de acuerdo con la ética médica (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 2002-00375/30102, 2015). A su vez, la Corte Constitucional destaca que las reglas éticas al convertirse en normas jurídicas son de obligatoria observancia, por lo que los deberes señalados en la Ley 23 de 1981 son estándares de conducta exigibles de manera coercitiva y cuyo desconocimiento puede generar responsabilidad jurídica en diversos escenarios como el civil, penal o disciplinario ético-profesional (Corte Constitucional, Sala Plena, Expediente D-2161-C-116, 1999).

El doctor Germán Gamarra Hernández, en el editorial «Ley 23 de 1981: 40 años de vigencia» de la gaceta jurisprudencial de mayo de 2020 -Especialidades Médicas I- del Tribunal Nacional de Ética Médica, trae a colación la reseña histórica de los antecedentes de la Ley 23 de 1981 escrita por el doctor Camilo Casas Santofimio, quien manifiesta que las citadas

normas en materia de ética médica consagran un conjunto de derechos y deberes encaminados a proteger el ejercicio responsable, correcto y honesto de la medicina, garantizando a la sociedad el respeto de los principios sobre los que se cimientan la relación médico-paciente (Tribunal Nacional de Ética Médica, 2020).

Es claro entonces que, conforme a la normatividad y la jurisprudencia, la ética médica, sus principios y los deberes que de ella emergen, son una guía u orientación para el profesional de la medicina a la hora de actuar en su relación con el paciente, constituyéndose en parámetros de diligencia y determinantes a la hora de estudiar la responsabilidad del galeno en distintos campos jurídicos.

No resulta sencillo analizar la diligencia del médico con solo estimar los postulados deontológicos y evidencias científica, toda vez que, refiriéndonos a lo indicado en líneas previas, su desenvolvimiento se materializa dentro de un sistema de salud regulado actualmente por un andamio complejo de normas y reglamentaciones, asignando funciones a cada uno de los actores que lo integran, deviniendo en la inexorable confluencia entre la ética médica y las normas y principios que regulan el sistema de salud.

Coherente con lo anterior, la Corte Suprema de Justicia declara que la seguridad social es un servicio público y un derecho regido por varios principios, resaltando su misión de proporcionar una atención en salud con calidad, entendiendo ésta como uno de los atributos fundamentales del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), con el rasgo de brindar servicios accesibles, oportunos, pertinentes, integrales, seguros, humanizados y continuos al paciente. Todo integrante —Entidades Promotoras de Salud (EPS), Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y Profesionales Independientes de Salud (ejemplo: médicos)— cumple su rol y compromiso con la calidad; por lo tanto, se requiere seguir parámetros de pertinencia clínica contenidos en la medicina basada en la evidencia (guías clínicas, protocolos, literatura científica), sobre los cuales se edifica el concepto de *lex artis* (la ley del arte) y adquiere significado la noción de «buen técnico o profesional de la medicina», aclarando que su vulneración conllevaría responsabilidad atribuible a las organizaciones del sistema o sus agentes (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente SC9193, 2017).

Teniendo en cuenta, que tanto el ejercicio ético de la profesión médica y el funcionamiento del sistema de salud está regido por principios, la Corte Suprema de Justicia en este asunto expresa que el principio de benevolencia o no maledicencia tiene el objetivo, a cargo de los agentes, de contribuir al

bienestar y mejoría de los pacientes o usuarios del sistema, de modo que, los profesionales de la salud son titulares de la obligación ética y jurídica de evitar causar daños a los demás, debiendo actuar con diligencia y cuidado en función de alcanzar el bienestar a los pacientes y la comunidad. Seguidamente, la corte explica que los principios que conforman la deontología médica representan las reglas que encauza su conducta para no verse involucrado en situaciones que configuran responsabilidad jurídica; en efecto, la Ley 23 de 1981, Ley 1.164 de 2007, Ley 1.438 de 2011 y Ley Estatutaria 1.751 de 2015, revelan un catálogo de principios destinados a la medicina, al talento humano en salud en sentido general, a la operatividad del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y la efectividad del derecho fundamental a la salud (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente SC003, 2018).

En ese orden de ideas, se identifican la vigencia y aplicabilidad de varios principios en materia de salud, unos inherentes al ejercicio ético de la medicina y de los profesionales de la salud, y otros que sustentan al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el derecho fundamental a la salud; todos ligados a la prestación adecuada y correcta del servicio en beneficio del paciente.

## 9.4.

### LOS PRINCIPIOS ÉTICOS Y BIOÉTICOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL en Salud y del derecho fundamental a la salud

#### 9.4.1.

##### PRINCIPIOS ÉTICOS Y BIOÉTICOS

La Corte Constitucional asevera que la ética médica está gobernada por unos principios con arraigo constitucional e instituidos en diversos instrumentos internacionales en torno a derechos humanos (Corte Constitucional, Sala Quinta, Expediente T-427.617-T-597, 2001), destacándose:

- **Beneficencia:** deber de contribuir al bienestar del paciente y el no causarle daño.
- **Utilidad:** la investigación y la experimentación son imprescindibles en el desarrollo de la medicina.
- **Justicia:** igualdad de acceso a los beneficios de la ciencia por parte de la población.
- **Autonomía:** el consentimiento del paciente es necesario para realizar cualquier acto sobre su corporeidad.

En el ámbito normativo, los siguientes principios éticos y bioéticos son presupuestos de quienes ejercen profesiones u ocupaciones en salud (Ley 1.164, 2007, art. 35):

- **Veracidad:** ser consecuente con lo que se piensa, dice y hace.
- **Igualdad:** todos tienen derecho a recibir una atención con calidad, pero considerando las necesidades de cada paciente.
- **Autonomía:** capacidad del personal de salud de decidir libre y responsablemente, así como la potestad en cabeza de los pacientes para autorizar procedimientos en su cuerpo.
- **Beneficencia:** procurar el beneficio al paciente habida cuenta de las particularidades de cada individuo.
- **Mal menor:** es el imperativo de escoger el menor mal cuando se debe actuar sin demora y las consecuencias de las decisiones tomadas estarán dirigidas a ser menos gravosas que las originadas de una abstención.
- **No maleficencia:** es el mandato consistente en realizar las acciones que, aunque no beneficien, pueden evitar menoscabo en el paciente.
- **Totalidad:** la mutilación de partes del cuerpo humano es procedente cuando el órgano afectado sea una amenaza seria o afecte todo el organismo, no exista otra alternativa, que dicha acción sea razonable a la luz de los avances científicos y se pueda prever que el efecto negativo producto de la mutilación será compensado con el efecto positivo.
- **Causa de doble efecto:** es aceptable ejecutar una acción buena o indiferente que tenga un resultado bueno y malo, siempre que se tenga la intención de lograr la consecuencia buena, la cual se produce por lo menos con equivalente inmediatez que el resultado malo, sin soslayar que el bien siempre debe ser mayor al mal causado y no exista otra alternativa de conducta.

## 9.4.2.

### PRINCIPIOS DEL SISTEMA GENERAL de Seguridad Social en Salud

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Ley 1.438, 2011, art. 3°) fija los principios que se explican a continuación:

- **Universalidad:** todas las personas deben estar afiliadas al sistema.
- **Solidaridad:** es la ayuda recíproca entre las personas para acceder a las prestaciones asistenciales.
- **Igualdad:** el acceso a la atención debe materializarse sin actos discriminatorios.
- **Obligatoriedad:** todos los residentes deben estar afiliados al sistema.
- **Prevalencia de derechos:** en la provisión de servicios de salud es indispensable cuidar, proteger y asistir a las mujeres en estado de embarazo o en edad productiva y a los niños, niñas y adolescentes.

- **Enfoque diferencial:** trato especial tendiente a eliminar situaciones de discriminación y marginación hacia poblaciones con características particulares por edad, género, etnia, discapacidad y víctimas de violencia.
- **Equidad:** todas las personas acceden a los servicios de salud independientemente de su capacidad de pago y condiciones específicas.
- **Calidad:** suministro de los servicios de forma integral, segura, oportuna y humanizada.
- **Eficiencia:** es la mejor utilización de los recursos en pro de la obtención de los mejores resultados en salud y calidad de vida.
- **Participación social:** intervención de la comunidad en la fiscalización, gestión, control y organización del sistema.
- **Progresividad:** actualizar gradualmente los servicios y tecnologías de salud a que tienen derecho los usuarios.
- **Libre escogencia:** facultad de los usuarios de seleccionar la entidad aseguradora o prestadora de servicios de salud.
- **Sostenibilidad:** el sistema debe ser sustentable a través de la generación, disponibilidad, destinación y flujo adecuado de recursos.
- **Transparencia:** las políticas del sistema deben ser públicas, claras y visibles.
- **Descentralización administrativa:** la gestión del sistema es descentralizada con una injerencia activa de las entidades territoriales.
- **Complementariedad y concurrencia:** los niveles territoriales se complementan en acciones y recursos para lograr los fines de la seguridad social en salud.
- **Corresponsabilidad:** las personas deben propender por su autocuidado, su familia y la comunidad, hacer un uso apropiado de los recursos del sistema y cumplir con los deberes de solidaridad, participación y colaboración.
- **Irrenunciabilidad:** no se puede renunciar al derecho a la seguridad social.
- **Intersectorialidad:** acción conjunta y coordinada de los distintos sectores para afectar los determinantes de salud de la población.
- **Prevención:** enfoque aplicado a la gestión del riesgo, a la evaluación de procedimientos y prestación de servicios de salud.
- **Continuidad:** la persona que ingrese al sistema debe permanecer en él y no será excluido del mismo cuando esté en peligro su vida, integridad y calidad de vida.

### 9.4.3.

#### PRINCIPIOS DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD

Por otro lado, los principios del derecho fundamental a la salud (Ley 1.751, 2015, art. 6°) son:

- **Universalidad:** todos los residentes son titulares del derecho a la salud.
- **Pro homine:** al interpretar las normas vigentes se debe escoger la más favorable a la protección del derecho a la salud.

- **Equidad:** adopción de políticas públicas enderezadas al mejoramiento de la salud de grupos vulnerables y sujetos de especial protección.
- **Continuidad:** derecho de todas las personas a recibir las prestaciones asistenciales sin interrupción por razones administrativas.
- **Oportunidad:** los servicios y tecnologías de salud deben proporcionarse sin retardos injustificados.
- **Prevalencia de derechos:** al Estado le corresponde implementar medidas para la atención de niños, niñas y adolescentes.
- **Progresividad del derecho:** deber del Estado de ampliar paulatinamente la mejora y realización del derecho a la salud.
- **Libre elección:** las personas pueden escoger libremente su entidad de salud de acuerdo con la disponibilidad de la oferta conforme a los requisitos de habilitación.
- **Sostenibilidad:** obligación a cargo del Estado de disponer los recursos suficientes que garanticen la efectividad del derecho a la salud.
- **Solidaridad:** es la ayuda mutua entre las personas, generaciones, sectores económicos, regiones y comunidades.
- **Eficiencia:** uso más apropiado de los recursos que respondan a la satisfacción de las necesidades en salud de la población.
- **Interculturalidad:** es el respeto por la diversidad cultural del país, siendo conscientes de la existencia de saberes y prácticas tradicionales en materia de salud.
- **Protección a los pueblos indígenas:** el Estado reconoce la cosmovisión que tienen los pueblos indígenas de la salud, asegurándole el derecho fundamental a la salud por medio del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI).
- **Protección pueblos y comunidades indígenas, ROM y negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras:** obligación de respetar sus costumbres y asegurar su derecho fundamental a la salud de manera acordada con ellos.

En lo atinente, la doctrina argumenta que la calidad en la atención en salud está directamente relacionada con el respeto a los principios éticos en el ejercicio médico, sobresaliendo otros postulados de la práctica médica como la confidencialidad, respeto a la dignidad, honestidad, autonomía, equidad y justicia (Fajardo, 2015). Adicionalmente, se denota en la normatividad vigente un total de ocho (8) principios éticos y bioéticos, veintiún (21) principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y catorce (14) principios del derecho fundamental a la salud.

Sin lugar a equívocos, se afirma que las máximas éticas y bioéticas hacen parte de los cimientos de un obrar correcto del profesional de la salud con su paciente, aplicándose no de manera aislada sino en constante interrelación con otros mandatos expuestos en párrafos precedentes. Empero, la relación constante de los postulados no siempre es pacífica, ya que pueden surgir conflictos entre

los mismos y es imprescindible tomar la mejor decisión en la práctica clínica a favor del paciente. La eventual tensión de principios deviene de las controversias emanadas de la Ley 23 de 1981 y la Ley 100 de 1993, dado que muchos de sus preceptos colisionan y es muy difícil diferenciar los ámbitos que delimitan el empleo de una y otra norma (Yepes, 1996). Concurrentemente, la Corte Suprema de Justicia en fallo ya citado concuerda en que los principios de la deontología médica no son absolutos, exigiendo un trabajo de ponderación por parte del interprete ante posibles casos de conflicto entre ellos (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Expediente SC003, 2018).

## 9.5.

### SOLUCIÓN A DILEMAS DE LA PRÁCTICA MÉDICA QUE NACEN COMO CONSECUENCIA

de conflictos entre principios: Enfoques desde la bioética y el derecho

Las reflexiones exteriorizadas hasta este momento en la que la actividad médica abarca relaciones con contenido ético y jurídico, un marco de actuar complejo inherente a un sistema de salud y la misión de velar por el bienestar de los pacientes, crean situaciones mediadas por la tensión existentes entre principios éticos y del sistema de salud, ameritando conocer los procedimientos óptimos que resuelven esta colisión de postulados en la esfera jurídica y ética, en pro de tomar las decisiones correctas y seguras en pro del profesional de la medicina.

### 9.5.1.

#### DEL PRINCIPIALISMO, LA JERARQUIZACIÓN DE PRINCIPIOS y la moral común en la ética y bioética

Beauchamp y Childress, máximos exponentes del principialismo, consagraron cuatro (4) principios *prima facie* (a primera vista) de la práctica médica (autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia) que pueden entrar en conflicto, pero ninguno de ellos se antepone a los otros anticipadamente, razón por la cual no constituyen apotegmas absolutos ni están organizados jerárquicamente, optando por la ponderación para la resolución del dilema. Así, al percibirse el conflicto, se realiza un estudio de la situación, y la conducta a seguir por el profesional depende del análisis comparativo de los principios en conflicto, justificando su solución mediante una argumentación moral (Rodríguez, 2018).

El enfoque principialista tiende a evitar debates y decisiones arbitrarias, instaurando unos principios *prima facie* (a primera vista) situados entre los principios morales absolutos (ejemplo: el imperativo categórico kantiano) y las reglas de acción. Frente a un conflicto ético se debe examinar el caso y determinar cuál de los principios tiene primacía sobre el otro a través de la ponderación (Quintero, 2018).

Una postura de suma relevancia, es expuesta por Erick Valdés, quien aboga por el principialismo de Beauchamp y Childress, sugiriendo la especificación de los principios en reglas más concretas, enriqueciéndolos de contenido y limitando su alcance, facilitando el proceso de deliberación y la ponderación de las normas morales, sin llegar a la arbitrariedad o a la intuición al solucionar los conflictos de la práctica médica. El autor critica el modelo de jerarquización de principios de ética médica propuesto por Diego Gracia, donde tienen preeminencia los principios de no maleficencia y justicia con respecto a los principios de autonomía y beneficencia. En ese sentido, confirma que la jerarquía resultaría arbitraria y derivaría en una deliberación sujeta al carácter general de los principios *prima facie* (a primera vista), aunado a la imposibilidad de guardar absolutamente los niveles jerárquicos en todo asunto de colisión de los postulados (Valdés, 2015).

Igualmente, reprocha las posiciones de Gordon, Raupich y Vollman, quienes a partir de las perspectivas de Gert y Clouser, proponen un principio guía o meta-principio denominado la moral común cuyo valor es el de poder resolver las controversias entre principios, elevándose a la calidad de principio organizador en la forma de imperativo categórico kantiano o principio de utilidad. No obstante, se desconoce que entre meta-principios también se presentan colisiones (Valdés, 2015).

Cabe resaltar que, la moral común parte de la idea de una moralidad aceptada por todos los sujetos racionales, caracterizada al ser entendida por todos sus destinatarios y admitida como su guía, encontrando en ella la justificación a su comportamiento. Sin embargo, el consenso moral racional entre médicos no siempre ha comulgado con la defensa a la dignidad del paciente, verbigracia, el consenso de los médicos en la Alemania nazi que representa una evidente conculcación a la integridad de las personas, pero que en su momento era racional y justificada (Rodríguez, 2018).

## 9.5.2.

### LA PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS

#### en el área jurídica

Es sabido que la tensión no solo ocurre entre principios éticos y bioéticos, sino que el choque permea hasta el área jurídica, infaliblemente, en el sistema de salud. La Ley Estatutaria 1.751 de 2015, art. 6°, al referirse a los principios del derecho fundamental a la salud predica:

*«los principios enunciados en este artículo se deberán interpretar de manera armónica sin privilegiar alguno de ellos sobre los demás».*

Los principios son asimilados jurídicamente como:

*«normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes»*  
(Alexy, 1993),

y bajo esa concepción la Corte Constitucional estudió la exequibilidad del artículo 6° de la Ley Estatutaria 1.751 de 2015, iniciando por advertir que en casos concretos se pueden presenciar tensión entre estos mandatos y el procedimiento que lo soluciona es la ponderación, en la que debe ceder un principio en favor de otros por tener un mayor peso en las circunstancias específicas percibidas. Además, la Corte Constitucional esclarece el contenido y alcance del transcrito parágrafo del artículo 6°, manifestando que los principios no son absolutos y, cuando surgen colisiones entre ellos, es menester identificar aquel con mayor peso relativo sin que el precepto cedido se considere suprimido; en consecuencia, cuando el legislador declara que los principios se deben interpretar sin privilegiar uno sobre los otros, no es dable comprenderlo como una negación de la ponderación, por cuanto produciría la ineffectividad del mandato constitucional que ordena la realización efectiva de los derechos (Corte Constitucional, Sala Plena, Expediente PE-040-C-313, 2014).

Vinculado a la postura de la Corte Constitucional, Antonio Oscuivilca Tapia explica la ponderación de acuerdo con el modelo de Robert Alexy, aseverando que en ocasiones va a existir conflictos de principios, por lo que hay que enfrentar la colisión de los mismos por medio de la Ley de la Ponderación en la que se restringe la aplicación de un principio porque el otro resulta más importante, analizando las circunstancias en que se desenvuelve el caso

objeto de estudio y el valor o peso otorgado a cada uno para definir cuál de ellos prevalece (Oscuvilca, 2019).

### 9.5.3.

#### LA DILIGENCIA MÉDICA EN LA PANDEMIA

por el SARS-CoV-2 (Covid-19)

El contexto en el que el médico adquiere notoriedad jurídica, no se ciñe únicamente a su vinculación con la Institución Prestadora de Servicios de Salud o su ejercicio profesional independiente en un sistema altamente reglado; por el contrario, la realidad actual mostró la importancia de la dimensión colectiva de la salud, donde la intervención de otros sectores distintos al de la salud, la mediación de la comunidad, el autocuidado y la injerencia del Estado impacta directamente en mejorar las condiciones de vida y bienestar de toda la comunidad durante la pandemia por SARS-CoV-2 (Covid-19), despuntando el valor de la salud pública definida como un conjunto de políticas encaminadas a procurar la salud de la población a través de acciones de salubridad que reflejen el bienestar y el desarrollo de un país (Ley 1.122, 2007, art. 32).

Por su parte, la salud pública en Colombia se fortalece con la Atención Primaria en Salud, al ser una estrategia de coordinación intersectorial que permite la atención integral e integrada, desde la salud pública, la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación del paciente con la finalidad de garantizar un mayor nivel de bienestar de las personas. La atención primaria en salud está soportada a su vez en:

1. Los componentes de servicios de salud, acción intersectorial y transectorial por la salud y la participación social, comunitaria y ciudadana.
2. Los principios de universalidad, interculturalidad, igualdad y enfoque diferencial, atención integral e integrada, acción intersectorial por la salud, participación social comunitaria y ciudadanía decisoria y paritaria, calidad, sostenibilidad, eficiencia, transparencia, progresividad e irreversibilidad.
3. En los elementos de la cultura del autocuidado, fortalecimiento de la baja complejidad y talento humano organizado en equipos multidisciplinarios, motivado, suficiente y cualificado, entre otros (Ley 1.438, 2011, arts. 12 y 13).

Gerardo Arenas Monsalve, resume la importancia de las políticas y acciones en salud pública, la atención primaria en salud, la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, al ser obligaciones a cargo del Estado que

no deben perder de vista la doble dimensión –individual y colectiva– de la salud, acentuando la importancia de esta última en la ejecución de las acciones y políticas en el control de enfermedades endémicas y epidémicas (Arenas, 2018).

En concordancia, la prestación de los servicios de salud en el transcurso de la emergencia sanitaria por el SARS-CoV-2 (Covid-19) se concibe en el marco de la Atención Primaria en Salud y las Redes Integrales de Prestadores de Servicios de Salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020). No en vano se tomaron medidas particulares de restricción de servicios de salud acorde al «Plan de acción para la prestación de servicios de salud durante las etapas de contención y mitigación de la pandemia por SARS-CoV-2 (Covid-19)» y la ruta para su restauración (Ministerio de Salud y Protección Social, 2020), asociado al consenso en torno a las pautas y recomendaciones a seguir por los profesionales de la medicina en la adecuada atención, diagnóstico y manejo de la infección en establecimientos de salud (Saaavedra, 2020), las cuales están en permanente actualización.

La diligencia en situaciones excepcionales por eventos de interés en salud pública, no se limita a que el médico siga las reglas de la medicina basada en la evidencia para el diagnóstico y manejo de pacientes con Covid-19, ni tampoco se confina al espacio en el que el profesional realiza el acto médico con los insumos proporcionados por la Institución Prestadora de Servicios de Salud; las acciones en salud pública merecen el esfuerzo de otros actores en el cumplimiento de sus deberes; así, el Estado, los entes territoriales y las Entidades Promotoras de Salud le corresponden identificar las características de la población, su entorno y necesidades, con el propósito de llevar a cabo las intervenciones de conservación de la salud, determinación de los factores de riesgo, detección oportuna de las patologías y las conductas de tratamiento, recuperación, rehabilitación y paliación cuando sea requerido en observancia a la Política de Atención Integral en Salud, sin obviar el deber en cabeza de las personas de cuidar su salud, la de su familia y la comunidad (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Por último, la colisión de principios que podrían surgir en la pandemia actual fue prevista por la Academia Nacional de Medicina al emitir recomendaciones para hacer frente a los conflictos éticos por la crisis del Covid-19 en el inicio y mantenimiento de medidas de soporte vital avanzado.

La Academia Nacional de Medicina es consciente de situaciones excepcionales producto de este evento, como lo sería las escasas medidas de soporte

vital avanzado (ejemplos: Unidad de Cuidados Intensivos, Ventilación Mecánica Invasiva, Oxigenación por Membrana Extracorpórea) en relación con la probable demanda de ellas por parte de los pacientes con Covid-19 ávidos por acceder a estos servicios. Este supuesto obliga a tomar decisiones con fundamento en el principio de justicia distributiva en la que se prioriza el beneficio colectivo sobre el individual, creando un triaje que utiliza criterios a la hora de asignar los recursos escasos según las probabilidades de resultados favorables en salud del paciente, siendo inevitable que otros no puedan acceder a los recursos de soporte vital avanzado; precisando que la pandemia engendra otros dilemas éticos en cuanto a tratamientos experimentales y restricción a las libertades individuales.

Concomitantemente, la Academia Nacional de Medicina reconoce los principios de:

- **Justicia distributiva:** los recursos insuficientes se distribuirán a partir de la búsqueda del mayor bienestar agregado posible, prevaleciendo sobre el principio de beneficencia en la asignación de soporte vital avanzado durante la pandemia.
- **Autonomía del paciente:** el paciente tiene derecho, mediante el consentimiento informado, a elegir si desea o no participar en las decisiones y recibir información incluso en lo tocante a la limitación a este principio cuando hay escasez de recursos.
- **Beneficencia:** perseguir el mejor beneficio de los pacientes, definiendo el cuidado que necesitan, el cumplimiento o no de los criterios de acceso al soporte vital avanzado y el inicio de cuidados paliativos cuando no se inicie o suspenda estos recursos.
- **No maleficencia:** si al paciente se le inicia o suspende el soporte vital avanzado, las acciones se ponderarán en términos de no causarle daños al paciente, suministrando cuidado y no abandonándolo.
- **Respeto a la dignidad humana:** la emergencia sanitaria no es justificación para desconocer la dignidad y los derechos humanos de los pacientes.
- **Proporcionalidad:** las acciones terapéuticas deben guardar una razonable correspondencia entre los medios empleados y el fin previsible para el paciente.
- **Utilidad:** las conductas en favor del paciente y la sociedad son correctas en la medida que causen bienestar.
- **Equidad:** las personas con mayores necesidades deben recibir más en relación con aquellas con menores necesidades en lo atinente a la distribución de recursos de soporte vital avanzado.
- **Imparcialidad y no discriminación:** la edad del paciente o el pertenecer a grupos vulnerables no puede ser un único criterio de selección, sino su estado de salud general y las probabilidades de recuperación.
- **Transparencia:** las recomendaciones de la Academia Nacional de Medicina para la asignación de recursos de soporte vital avanzados son explícitos.

Finalmente, al tratarse de una situación de emergencia excepcional, la jerarquía de los principios es razonable, y en circunstancias distintas, su orden y aplicación pueden no ser las mismas (Castaño, *et al.*, 2020).

## 9.6.

### CONCLUSIONES

Luego de hacer un estudio de los resultados de otras investigaciones, el contenido y finalidades de las normas vigentes sobre la materia y las sentencias de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado, se puede afirmar:

1. La ética y la técnica empleada por el médico se articulan para decidir si el comportamiento del profesional fue diligente, desembocando en el término *lex artis ad hoc*.
2. La diligencia médica debe analizar cada uno de los aspectos que giran alrededor de su actuar, empezando por el entorno directo (clínica u hospital) en el que el profesional desempeña sus funciones y donde tiene al alcance los recursos para cumplir con su rol; y tratándose de eventos de interés en salud pública como la infección por SARS-CoV-2 (COVID-19), considerar la influencia que ejerce las acciones desplegadas por el Estado, las entidades territoriales, las Entidades Promotoras de Salud, la comunidad y las personas en el cuidado de la salud, el mejoramiento de las condiciones de vida, el diagnóstico y tratamiento oportuno de las enfermedades.
3. Los principios éticos y bioéticos orientan el correcto proceder del profesional de la medicina, configurándose en criterios de diligencia cuyo examen tiene impacto en escenarios de responsabilidad jurídica.
4. El conflicto de principios éticos y bioéticos se solucionan a la luz de diversas posturas como el principalismo, la jerarquización o la moral común. No obstante, al tener injerencia en el ámbito jurídico, la colisión puede extenderse frente a principios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el derecho fundamental a la salud. Lo anterior con fundamento en la sentencia SC003 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia.
5. La Ley 1751 de 2015, la Sentencia C-313 de 2014 de la Corte Constitucional y la Sentencia SC003 de 2018 niegan toda jerarquización rígida, previa y absoluta de los principios, motivo por el cual se debe realizar un trabajo de ponderación y determinar, en relación con el caso concreto, el postulado que prevalecerá frente a otro cuando se denote una colisión entre

principios. En otras palabras, la jerarquización es relativa ante las situaciones específicas en que se analice la tensión entre principios.

6. Lo expuesto en el punto precedente se confirma al indagar el documento denominado «Recomendaciones de la Academia Nacional de Medicina de Colombia para enfrentar los conflictos éticos secundarios a la crisis de Covid-19 en el inicio y mantenimiento de medidas de soporte vital avanzado», cuando declara que en condiciones que no suponen emergencia, el ordenamiento jerárquico de los principios, puede ser distinto.
7. La Ley de la Ponderación tiene similitudes con la principalismo en el sentido de no privilegiar de antemano una máxima sobre otra, dado que depende de las circunstancias de cada asunto bajo estudio. Sin embargo, se recomienda profundizar la jerarquización y la moral común ante una posible aplicación en el derecho nacional para resolver conflictos o colisiones de principios, haciendo un contraste con la Ley de la Ponderación.

## 9.7.

### REFERENCIAS

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Constitucionales.
- Arenas, G. (2018). *El derecho colombiano de la seguridad social*. Cuarta edición. Bogotá: Legis.
- Castaño Yepes, R. A., Nieto, G. A., Gaona, O. B., Murcia, A. N., Patiño, L. T. y Molina, J. M. (2020). *Recomendaciones de la Academia Nacional de Medicina de Colombia para enfrentar los conflictos éticos secundarios a la crisis de Covid-19 en el inicio y mantenimiento de medidas de soporte vital avanzado*. *Rev Colomb Cir (Internet)*, 29, 351-62.
- Fajardo, G. (2015). *Gerencia y administración estratégica de la atención médica*. México D.F.: Médica Panamericana.
- Fernández, M. (2014). *La responsabilidad médica: problemas actuales*. Bogotá: Editorial Ibáñez.
- Gutiérrez, D. (2020). *Manual de Derecho Médico y sus aplicaciones*. Cali: Poemia.
- Lombana, J. (2019). *Responsabilidad Penal y Medicina*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké – Universidad Santiago de Cali.
- Mazeaud, H., Mazeaud, L. y Tunc, A. (1972). *Tratado teórico y práctico de la Responsabilidad Civil Delictual y Contractual*. Traducción de la quinta edición por Luis Alcalá-Zamora. Tomo primero. Volumen II. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Orientación para la restauración de los servicios de salud en las fases de mitigación y control de la emergencia sanitaria por Covid-19 en Colombia*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/PSSS05.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2020). *Plan de acción para la prestación de servicios de salud durante las etapas de contención y mitigación de la pandemia por SARS-CoV-2 (Covid-19)*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/Institucional/Procesos%20y%20procedimientos/PSSS01.pdf>

- Ministerio de Salud y Protección Social (2016). *Política de Atención Integral en Salud «Un sistema de salud al servicio de la gente»*. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>.
- Oscuivilca Tapia, A. (2019). *La ponderación de los derechos fundamentales según el modelo de Robert Alexy: Crítica y alcances*.
- Pantoja, J. (2016). *El daño a la salud*. Bogotá: Leyer.
- Quintero, M. (2018). *Bioética hermenéutica: una revisión crítica del enfoque principialista*. Bajo palabra. Revista de filosofía, 2(18), 195-208.
- Rodríguez Soriano, R. I. (2018). *Reflexiones sobre la necesidad de la jerarquización en el principialismo en bioética*. Revista Ciencias de la Salud, 16(1), 155-170.
- Saavedra, C. (2020). *Consenso colombiano de atención, diagnóstico y manejo de la infección por SARS-CoV-2/Covid-19 en establecimientos de atención de la salud. Recomendaciones basadas en consenso de expertos e informadas en la evidencia*. Revista Infectio 24(3): 1-153. [http://revistainfectio.org/P\\_OJS/index.php/infectio/article/view/851/946](http://revistainfectio.org/P_OJS/index.php/infectio/article/view/851/946)  
DOI: <https://doi.org/10.22354/in.v24i3.851>
- Tribunal Nacional de Ética Médica (2020). *Gaceta Jurisprudencial*. Especialidades Médicas – I. Recuperado de: [https://tribunalwebsite.s3.amazonaws.com/media/Taco\\_Especialidades\\_M%C3%A9dicas\\_I.pdf](https://tribunalwebsite.s3.amazonaws.com/media/Taco_Especialidades_M%C3%A9dicas_I.pdf).
- Valdés, E. (2015). *Haciendo más práctico el principialismo: la importancia de la especificación en bioética*. Revista de bioética y derecho, 35, 65-78.
- Valencia, A. y Ortiz, Á. (2015). *Derecho Civil*, Tomo III: De las obligaciones. Décima edición. Bogotá: Temis.
- Valencia, G. (2001). *La Lex Artis*. Revista Médico Legal, 7(3): 21-25. [http://www.medicolegal.com.co/list\\_articulos/edicion/?id\\_papa=37&id\\_hijo=158](http://www.medicolegal.com.co/list_articulos/edicion/?id_papa=37&id_hijo=158)
- Yepes, S. (1996). *Código de ética médica y ley de Seguridad Social*. Revista Médico Legal, 2(2): 64-66. [http://www.medicolegal.com.co/list\\_articulos/edicion/?page=2&id\\_papa=30&id\\_hijo=141#pos](http://www.medicolegal.com.co/list_articulos/edicion/?page=2&id_papa=30&id_hijo=141#pos)
- Normatividad:**
- Congreso de Colombia (16 de febrero de 2015). Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones (Ley Estatutaria 1751 de 2015). DO: 49.427.
- Congreso de Colombia (19 de enero de 2011). Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones (Ley 1438 de 2011). DO: 47.957.
- Congreso de Colombia (4 de octubre de 2007). Artículo 35 (Capítulo VI). Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud (Ley 1.164 de 2007). DO: 46.771.
- Congreso de Colombia (9 de enero de 2007). Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones (Ley 1.122 de 2007). DO: 46.506.
- Congreso de Colombia (18 de febrero de 1981). Por la cual se dictan normas en materia de ética médica (Ley 23 de 1981). DO 35.711.
- Congreso de Colombia (15 de junio de 1962). Por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la medicina y cirugía (Ley 14 de 1962). DO: 30.785.

Ministerio de Salud y Protección Social (25 de noviembre de 2019). Por la cual se definen los procedimientos y condiciones de inscripción de los Prestadores de Servicios de Salud y de habilitación de servicios de salud y se adopta el Manual de Inscripción de Prestadores y Habilitación de Servicios de Salud (Resolución 3.100 de 2019). DO: 51.149.

Ministerio de Salud y Protección Social (6 de mayo de 2016). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social (Decreto 780 de 2016). DO: 49.86.

Sentencias:

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (12 de enero de 2018) Sentencia SC003-2018 (MP Luis Armando Tolosa Villabona).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (29 de marzo de 2017) Sentencia SC9193-2017 (MP Ariel Salazar Ramírez).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (30 de septiembre de 2016) Sentencia SC13925-2016 (MP Ariel Salazar Ramírez).

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B. (12 de marzo de 2015) Sentencia 2002-00375/30102 (CP Danilo Rojas Betancourth).

Corte Constitucional, Sala Plena (29 de mayo de 2014) Sentencia PE-040-C-313 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil (31 de marzo de 2003) Sentencia 7.141. (MP Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo).

Corte Constitucional, Sala Quinta de Revisión (07 de junio de 2001) Sentencia T-427.617-T-597 (MP Rodrigo Escobar Gil).

Corte Constitucional, Sala Plena (24 de febrero de 1999) Sentencia D-2161 -C-116 (MP Martha Victoria Sáchica Méndez).

*por*

Sandra Viviana CÁCERES MATTA  
Luis Eduardo CARMONA ARANGO  
Rodrigo Hernán GARCÍA ALARCÓN

**SALUD  
Y CORONAVIRUS  
(COVID-19).**

*Toma de decisiones  
éticas y bioéticas*

HEALTH AND CORONAVIRUS (COVID-19).  
ETHICAL AND BIOETHICAL DECISION MAKING

## RESUMEN

La pandemia de Covid-19 ha planteado una serie de desafíos éticos, pero uno de los principales ha sido la posibilidad de que los sistemas de salud necesiten racionar los escasos recursos de cuidados intensivos. Las políticas de racionamiento para pandemias difieren según la institución, el sistema de salud y la ley aplicable. La mayoría parece estar de acuerdo en que la capacidad de un paciente para beneficiarse del tratamiento y sobrevivir es considerada de primer orden. Sin embargo, existe un debate sobre qué medidas clínicas deben ser utilizadas para tomar esa determinación y sobre otros factores que podrían ser éticamente apropiados considerar. En este documento, discutimos la asignación de recursos y varios desafíos éticos relacionados al sistema de salud y la sociedad; cómo definir el beneficio, cómo manejar el consentimiento informado, las necesidades especiales de los pacientes pediátricos, cómo involucrar a las comunidades en estas difíciles decisiones, y cómo mitigar las preocupaciones de discriminación y efectos de las inequidades estructurales.

**PALABRAS CLAVE:** bioética; salud; Covid-19; toma de decisiones.

## ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has raised a number of ethical challenges, but a major one has been the possibility that health systems may need to ration scarce acute care resources. Pandemic rationing policies differ by institution, health system, and applicable law. Most seem to agree that a patient's ability to benefit from treatment and survive are paramount considerations. However, there is debate about which clinical measures should be used to make that determination and about other factors that might be ethically appropriate to consider. In this paper, we discuss resource allocation and various ethical challenges related to the health care system and society, including how to define benefit, how to manage informed consent, the special needs of pediatric patients, how to involve communities in these difficult decisions, and how to mitigate concerns of discrimination and effects of structural inequities.

**KEYWORDS:** bioethics; health; Covid-19; decision making.

## 10.1.

### INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró que la propagación mundial del nuevo coronavirus (Covid-19), era una pandemia. El aumento inicial de Covid-19 ha afectado los sistemas de salud en todo el mundo, provocando un debate internacional sobre la ética de triaje, asignación de recursos, servicios médicos, toma de decisiones bajo estándares de atención de crisis. La pandemia de Covid-19 ha suscitado una serie de desafíos, pero la clave entre ellos ha sido la posibilidad que los sistemas de salud pueden necesitar racionar escasos recursos de cuidados intensivos. Políticas de racionamiento para las pandemias difieren según la institución, el sistema de salud y jurisprudencia. Algunos estados tienen una política uniforme, mientras que algunos sistemas y estados no tienen ninguna política. La pandemia Covid-19 presenta problemas éticos desafíos para los pacientes, sus familias, los trabajadores sanitarios, los responsables políticos y el público. Este documento identifica preocupaciones éticas fundamentales para la atención médica trabajadores y explora formas de responder éticamente.

Los dilemas éticos se interrogan en tres áreas:

1. La ética del aislamiento y el distanciamiento social.
2. Deber de los trabajadores sanitarios de cuidar a los pacientes.
3. Acceso al tratamiento cuando los recursos son limitados.

Este documento explora las dimensiones éticas de la pandemia Covid-19, ya que afecta el servicio de salud a nivel nacional e internacional. Ésta presenta al sistema en salud desafíos sin precedentes que generan gran incertidumbre. Responder a una crisis de salud pública de esta naturaleza exige una mayor perspectiva ética que el enfoque de los cuatro principios (autonomía, beneficencia, no maleficencia y justicia) de la ética médica tradicional clínica y la ética de la investigación (UNESCO, 1997). se ha centrado tradicionalmente en el individuo, mientras que la ética de la salud pública aborda los intereses de una población (Unesco, 2003).

Este cambio de enfoque ético es uno con el que la mayoría de los trabajadores de la salud luchan. Los médicos y enfermeras están capacitados para adoptar un enfoque ético basado en el deber (kantiano) que estipula que el cuidado del paciente individual es su principal preocupación. Cuando los riesgos para la salud afectan principalmente a individual, el respeto por la autonomía tiene un gran valor. Sin embargo, cuando una población está en riesgo, colectivo los intereses adquieren la mayor relevancia (Donnelly,

2003). Se sugiere que los duros valores utilitarios pueden ser suavizados por adoptar valores éticos relacionales: solidaridad, deber, equidad, autonomía relacional, confianza y reciprocidad. En este debate ético en evolución, es esencial que se consideren todas las partes de la sociedad, en particular social o económicamente desfavorecidos, con el fin de lograr el mejor resultado posible y minimizar daño (De Oliveira, 2003).

Este documento destaca que las consideraciones bioéticas tienen un invaluable aporte no solo al tema de los Derechos Humanos sino en la responsabilidad social con la salud –la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos, DUBDH– (UNESCO, 2005), documento promulgado por la Asamblea Anual de la Unesco en el año 2005 después de casi tres años de duros debates. El éxito de la Declaración Universal del Genoma Humano (UNESCO, 1997), adoptada en 1997, y la Declaración Internacional de los Datos Genéticos Humanos, adoptada en 2003, que han reforzado el papel de la UNESCO en la definición de criterios en el campo de la bioética y se ha ganado la confianza de los Estados para que la Organización complete la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos (UNESCO, 1997).

## 10.2.

### LA BIOÉTICA APLICADA A LA COMPRESIÓN

#### del impacto social de las pandemias

El mérito indiscutible de incorporar la materia de la bioética en el ordenamiento jurídico internacional de la mano de una cuestión tan sensible y de naturaleza universal como son los derechos humanos. Los derechos humanos son derechos que las personas tienen solo por pertenecer a la especie humana (UNESCO, 2003), son derechos legalmente garantizados en las normas internacionales, centrados en la dignidad humana, que tienen como objetivo proteger a las personas o grupos de población, y tienen un carácter vinculante para Estados y agentes estatales, además de ser interdependientes y universales (De Oliveira, 2003). Al tener como fuente la Declaración de los Derechos Humanos del año 1948, claramente consagra la bioética dentro de la ley internacional de derechos humanos con el fin de aplicar éstos en el campo específico de la bioética. El gran aporte y a la vez innovación de la Declaración se constata en el hecho de ser el primer instrumento particularmente bioético. Comenzando por su título, siguiendo por la explicación de sus antecedentes, esta Declaración es el primer documento jurídico internacional que reconoce formalmente la interface entre Bioética y Derechos humanos.

Por esto se ha de entender en modo compatible con el derecho internacional de conformidad con el derecho relativo a los derechos humanos; sin embargo, al contrario de lo que se pudiese pensar o argumentar, la DUBDH es un documento de Bioética, en la medida que se centra y preocupa por la enunciación de principios bioéticos y no un instrumento de derechos humanos, al respecto es importante reconocer las siguientes palabras de Oliveira:

*«La DUBDH se puede considerar como la unión de tres polos de influencia: del lenguaje de normativa internacional, derechos humanos y del lenguaje de las teorías morales de cuño bioético, como la ética médica, o la ética ambiental –principios bioéticos presentes en la DUBDH; lenguaje de acuerdo político– aquella que no se ampara en el campo jurídico, ni en el bioético, pero sí parece resultado del pacto político que posibilita la existencia de acuerdos entre los estados, como ejemplo la redacción final del art. 14 de la DUBDH sobre la responsabilidad social y la salud» (Sarlet, 2009).*

*«La DUBDH combina las preocupaciones de la Bioética, incluyendo en su agenda cuestiones que se centran no solamente en los individuos y en su 70 autonomía, sino también en la colectividad y en sus vulnerabilidades, pasa entonces a perseguirse los ideales de justicia social, que amplían el alcance de la disciplina a una bioética social, incluyendo entre sus temas, la salud pública y el derecho a la salud, que es tratado en el artículo 14. La Declaración Universal Sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO se convierte hoy en día, sin duda en un referente para el desarrollo profesional en todos los ámbitos de la salud, pues sus principios contribuyen y se convierten en herramienta para su desarrollo, para nuestro estudio nos permitimos mencionar los principios número (3, 4, 6, 8, 10 y 14) principios que consideramos de mayor relevancia en la práctica y desarrollo de los profesionales de la salud».*

El Artículo 3 Dignidad humana y derechos humanos, en el numeral 1 dice «Se habrán de respetar plenamente la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales» aplicándolo a la profesión (UNESCO, 2005). Se debe preservar la dignidad humana tanto del profesional como del paciente, se debe salvaguardar la vida de todos los trabajadores sin importar su raza, costumbres, religión, creencias o estatus social.

La dignidad humana es una expresión de difícil definición, generando controversias tanto teóricas como prácticas en relación a su significado y contenido. Un consenso posible acerca de su concepto es aquel que considera la dignidad como una cualidad intrínseca de la persona humana, que es irrenunciable e inalienable, constituyendo pues como una característica que no puede ser creada, concedida o retirada –aún que pueda ser violada– ya que es inherente a la condición humana, pero que debe ser respetada, promovida y protegida (Kant, 1995).

Esa interpretación tiene como fuente la filosofía kantiana, según el cual el respeto a la dignidad del otro en no concebirlo como un simple medio. Según Kant, «todos los seres racionales están sujetos a la ley de que cada uno de ellos debe tratarse a sí mismo y tratar a los demás, nunca como simple medio, sino siempre al mismo tiempo como un fin en sí mismo». Para este autor, aquello que es un fin en sí mismo «no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor interno, esto es dignidad» (Kant, 1995).

El Artículo 4 Beneficios y efectos nocivos, este principio menciona que

*«Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se deberían potenciar al máximo los beneficios directos e indirectos para los pacientes, los participantes en las actividades de investigación y otras personas concernidas, y se deberían reducir al máximo los posibles efectos nocivos para dichas personas» (UNESCO, 2005).*

ocupación por la minimización del eventual del daño y maximización del potencial beneficio al paciente no es nueva, ya es encontrada en el juramento de Hipócrates, en el cual se mencionan tres aspectos sobresalientes como: Aplicaré los regímenes (terapéuticos) por el bien del enfermo según mi poder y entendimiento, nunca para hacer daño o daño a nadie, a nadie le daré por complacer, ni medicina mortal ni un consejo que induzca la pérdida. La preocupación con la minimización del eventual daño y maximización del potencial beneficio al paciente no es nueva, pues esta ya es encontrada en el juramento de Hipócrates, del cual podemos deducir lo siguiente:

*«Aplicaré los regímenes (terapéuticos) para el bien del enfermo según mi poder y entendimiento, nunca para causar daño o mal a alguien. (...) A ninguno daré para complacer, ningún remedio mortal, ni un consejo que induzca a la pérdida» (Frankena, 1973).*

El hecho del cálculo para encontrar el mayor beneficio para el mayor número de pueblo es típico del utilitarismo: universalismo ético, o utilitarismo, parte de la posición de que el fin último es el mayor bien general, es decir, que un acto o regla de la acción es correcta si y solo si y solo si conduce, o presumiblemente conduce, a una ventaja del bien sobre el mal en el universo en su conjunto (Kottow, 2010).

El Artículo 6 Consentimiento, nos dice:

*«Toda intervención médica preventiva, diagnóstica y terapéutica sólo habrá de llevarse a cabo previo consentimiento libre e informado de la persona interesada, basado en la información adecuada... La investigación científica sólo se debería llevar a cabo previo consentimiento libre, expreso e informado de la persona interesada... En los casos correspondientes a investigaciones llevadas a cabo en un grupo de personas o una comunidad, se podrá pedir además el acuerdo de los representantes legales del grupo o la comunidad en cuestión...» (UNESCO, 2005).*

Con lo anterior es razonable considerar que fue solamente a partir del siglo XX que tomó cuerpo la demanda por una ética que se ocupará de las atrocidades cometidas durante la segunda guerra mundial, reveladas por el Tribunal de Nuremberg en 1945. Ya no se trataba más de proteger apenas los intereses de los pacientes en general, sino de un tipo especial de ellos, el voluntario de investigación médica.

Esto se debe a que una de las atrocidades que surgieron durante el período fue precisamente el hecho de que las investigaciones fueron realizadas en individuos extremadamente vulnerables, a quienes no se les pedía su consentimiento.

Las discusiones y conclusiones desarrolladas durante aquellos juzgamientos dieron origen al Código de Nuremberg de 1947. Ese documento, por primera vez, serviría de inspiración, en el final de la década de 1970, al Relatório de Belmont, producido por el entonces recién creada Comisión Nacional para la Protección de los Sujetos Humanos de investigaciones médicas y comportamentales, en los estados Unidos. Publicado en 1979, el Relatório Belmont trajo como principios: Autonomía, Beneficencia y Justicia.

La importancia de definir bien lo que viene a ser «minimizar los riesgos» es evidente cuando leemos el artículo de Miguel Kottow (2010), la pertinente

preocupación por minimización de riesgos. Hay por lo menos tres estrategias retóricas propuestas, preferiblemente utilizadas en el reclutamiento de los sujetos de investigación para amenazar la gravedad de posibles riesgos:

- a) información adecuada;
- b) comparación con riesgos de actividades inherentes a la investigación;
- c) tipificación como riesgos mínimos.

Como consecuencia de los abusos médicos realizados durante la Segunda Guerra Mundial, el principio de consentimiento fue afirmado en el Código de Nuremberg (1947) –el primer texto de base ética internacional– como primera de las diez reglas que deben ser respetadas en la realización de las investigaciones realizadas con participantes humanos: «el consentimiento voluntario del sujeto humano es absolutamente esencial». Esto significa que la persona involucrada debe tener la capacidad jurídica para dar su consentimiento; debe estar situada de forma que tenga la capacidad jurídica para dar su consentimiento; debe estar situada de forma que tenga capacidad de ejercer su poder libre de escoger, sin la intervención de ningún elemento de fuerza, engaño, coacción u otra forma de constreñimiento o coerción, y debe tener conocimiento suficiente y comprensión de los elementos del asunto desarrollado de forma que le permite tener una comprensión y decisión aclarada.

El Artículo 8 Respeto de la vulnerabilidad humana y la integridad personal. Menciona que:

*«Al aplicar y fomentar el conocimiento científico, la práctica médica y las tecnologías conexas, se debería tener en cuenta la vulnerabilidad humana» (UNESCO, 2005).*

Se debe garantizar a través de la práctica del profesional de la salud, velar por la protección y seguridad de los trabajadores identificados como población vulnerable, brindándole todos los elementos y condiciones necesarias para garantizar las condiciones adecuadas de salud y prevenir la aparición de accidente y enfermedad laboral.

El término «*vulnus*», que en latín significa «herida», está presente en el origen de la palabra vulnerabilidad que, a su vez, denota la susceptibilidad de ser herido. Se considera fundamental considerar los términos de «condición humana» e «integridad» para la comprensión del artículo 8 de la DUBDH. El Comité Internacional de Bioética, CIB (UNESCO, 2018), considera como dos categorías fundamentales para la reflexión sobre la protección de las

vulnerabilidades específicas: lo «social», que son los determinantes políticos y ambientales y que aparecen a través de la cultura, de la economía, de las relaciones de poder, o las catástrofes naturales; y la «especial», que se presente temporal o permanentemente por enfermedades o limitaciones en las etapas de la vida.

En el campo de la salud, cabe preguntarse, en un tono claro de inconformidad, si la sociedad aún trae en su formación sujetos considerados de menor o mayor valor por su menor o mayor riqueza o relación de poder. Y, de hecho, dependiendo de las formas de vulnerabilidad encontradas, las prácticas de salud, en algunos contextos, mantienen claras las diferencias reales entre personas con diferentes grados de susceptibilidad. Hasta fines del siglo XX, entre los hechos históricos que propiciaron el surgimiento de la reflexión bioética, estuvo presente el tema de la atención a la vulnerabilidad de los sujetos, sin embargo, como trasfondo para discusiones relacionadas sobre la capacidad de consentimiento y ejercicio de la autonomía, ya sea en el ámbito asistencial o de investigación.

Así, fue posible verificar el tematanto en los debates sobre experimentos nazis practicados en grupos vulnerables de judíos, gitanos y homosexuales, como en las investigaciones posteriormente descubiertas y practicadas por los servicios de salud pública estadounidenses, como en el caso de Tuskegee, en 1970, en el que el uso de placebo se mantuvo deliberadamente en más de 400 hombres negros con sífilis incluso después del descubrimiento de la penicilina, y en el caso de Guatemala en 1948, en el que se infectó con gonorrea y sífilis casi 70 personas portadoras de enfermedades mentales y prisioneros del país (BBC Brasil. G1 Mundo, 2010).

El principio de vulnerabilidad desafía directamente a los profesionales de la salud en su responsabilidad de establecer relaciones simétricas con la persona enferma y obliga a las instituciones a proteger, a cuidar a todos los ciudadanos por igual, incluso cuando no tienen poder de reclamo (Garrafa, 2001). En estos términos, según Garrafa y Prado, la vulnerabilidad social tiene su significado volcado al contexto de desprotección, desamparo y desventaja de poblaciones que experimentan la exclusión social frente a los avances y beneficios derivados del desarrollo mundial (Correa, 2011).

Esta es la perspectiva sobre la vulnerabilidad que prevalece en el contexto latinoamericano, como lo señala Correa, quien apunta su concepto a la idea de dependencia que impide o amenaza la autodeterminación y la libertad de elección de los sujetos sobre sus ideales de vida y desarrollo (Garrafa *et al.*, 2008). Una situación notable y persistente en el ámbito de la investigación

humana terminó siendo definida como un doble estándar o duplo padrón en la investigación. El término surgió en el contexto internacional a partir de dos estudios patrocinados por el Instituto Nacional de Salud (NIH) de Estados Unidos, publicados a finales de los noventa.

En ellos, se llevó a cabo una serie de ensayos clínicos multicéntricos en 15 países diferentes de África, Asia y América Latina (República Dominicana), con el fin de probar la efectividad de un nuevo esquema terapéutico antiviral en la prevención de la transmisión vertical de la inmunodeficiencia adquirida (VIH) desde madres embarazadas hasta sus bebés. El punto nodal y controvertido se refirió al uso de diferentes estándares éticos para los protocolos de investigación utilizados en los países centrales (Europa y Estados Unidos) y los aplicados en los otros mencionados anteriormente, considerados periféricos (Caetano *et al.*, 2014).

En su Artículo 10, Igualdad, justicia y equidad, nos dice la Declaración:

*«Se habrá de respetar la igualdad fundamental de todos los seres humanos en dignidad y derechos, de tal modo que sean tratados con justicia y equidad» (UNESCO, 2005).*

No debe existir discriminación alguna, por el tipo de trabajo realizado, ni debe existir diferencias entre hombre y mujeres, se debe garantizar por igual las condiciones laborales para todos los trabajadores, garantizando las condiciones adecuadas direccionadas estas a la protección de la salud.

Este artículo trabaja tres conceptos y valores fundamentales, presentamos las siguientes reflexiones bioéticas en torno a ellos. Lo primero es que deberá respetarse la igualdad fundamental entre todos los seres humanos en términos de dignidad y derechos para que todos sean tratados de manera justa y equitativa (Drane, 2000).

En relación a este artículo, Drane expresa la necesidad y el derecho de todos a ser tratados por igual cuando son iguales y diferentes cuando son diferentes; en medicina, la equidad se refiere a la distribución y acceso, bienes y servicios esenciales que deben estar disponibles para todos los necesitados (Sterba *et al.*, 1995).

Para autores reconocidos como Jhon Rawls, considera la justicia distributiva como virtud primordial de las instituciones sociales, el resultado de la cooperación humana que debe apuntar al logro de beneficios mutuos. Diferente a lo planteado por Jonh Locke, quien dice que el hombre, cuando

en el «estado de naturaleza» tenía derechos naturales a la vida, a la salud, a la propiedad y la libertad, y a defender sus intereses privados. Por su parte Nozich, dice que el estado es solo justo cuando se limite a la protección de los derechos individuales contra sus violaciones por parte de terceros.

Finalmente, Sterba *et al.* (1995), mencionan un nivel mínimo de salud que debe proporcionar el Estado para que todas las personas puedan tener las mismas oportunidades en su vida social (ONU, 1948).

El Artículo 11 No discriminación y no estigmatización. Por su parte dice:

*«Ningún individuo o grupo debería ser sometido por ningún motivo, en violación de la dignidad humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la discriminación o estigmatización alguna» (UNESCO, 2005).*

Es decir que a todos los empleados se les debe garantizar las condiciones laborales sin importar la condición social, física, sexo, edad, política, raza o religión. No debe existir discriminación porque esta coloca en peligro la salud de las personas.

El artículo 11 de la DUBDH, al enunciar que la discriminación y la estigmatización constituyen violaciones a la dignidad humana, se refiere al concepto de que el estigma y la dignidad humana están intrínsecamente asociados: uno existe solo en la negación del otro. El estigma sólo se produce o se materializa en la medida en que no se le da la dignidad del otro, cuando el otro se menoscaba en lo que lo constituye como ser humano, cuando es inferior y se lo considera por debajo de otros seres humanos.

El reconocimiento de la identidad es condición para su construcción efectiva. La individuación de la subjetividad requiere la mirada del otro; negar a alguien el reconocimiento es negarle su desarrollo humano integral. Hay autores que defienden la centralidad del reconocimiento para la constitución de la identidad, sugiriendo que la privación del reconocimiento sería factor de constitución de una identidad dañada, distorsionada y reducida, dando motivo para sentimientos negativos al respecto de sí mismo. Para Taylor (1994), «El debido reconocimiento no es simplemente una cortesía, sino una necesidad humana vital» (Consejo de ministros de Europa. Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina, abril, 1997).

El Artículo 14, Responsabilidad social y salud, menciona: Primero, la promoción de la salud y el desarrollo social para sus pueblos es un cometido esencial de los gobiernos, que comparten todos los sectores de la sociedad. Segundo, teniendo en cuenta que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social, los progresos de la ciencia y la tecnología deberían fomentar:

- a) El acceso a una atención médica de calidad y a los medicamentos esenciales, especialmente para la salud de las mujeres y los niños, ya que la salud es esencial para la vida misma y debe considerarse un bien social y humano.
- b) El acceso a una alimentación y un agua adecuadas.
- c) La mejora de las condiciones de vida y del medio ambiente.
- d) La supresión de la marginación y exclusión de personas por cualquier motivo.
- e) La reducción de la pobreza y el analfabetismo.

Se debe velar porque se cumpla la responsabilidad social como un bien común encaminado a lo ambiental, lo social y salud. A los profesionales de la salud se les debe garantizar como mínimo, porque no solo se cumplan los requisitos mínimos exigidos, sino porque los empleados vayan más allá, de tal forma que fortalezcan dentro del ámbito laboral aspectos importantes como: medio ambiente, seguridad y salud pública, equilibrio entre trabajo y ocio, recursos humanos, entre otros.

Teniendo en cuenta que el derecho a la salud es un derecho humano y así mismo considerándose los Derechos Humanos relacionados con los determinantes y condicionantes de la salud, la inserción del referencial de estos en la DUBDH viabilizó la inclusión del Principio de Responsabilidad Social y Salud en la Declaración.

El párrafo 1 del artículo 14 es de importancia crucial. Afirma que

*«la promoción de la salud y el desarrollo social de sus pueblos es un objetivo central de los gobiernos que todos los sectores de la sociedad comparten».*

Allí se destacan tres puntos:

- 1) Promoción de la salud y promoción del desarrollo social.
- 2) Objetivo central del gobierno.
- 3) Objetivo que todos los sectores de la sociedad comparten (UNESCO, 2005).

La salud pública tiene como objetivo asegurar la existencia de condiciones de vida para que las personas puedan permanecer saludables, destacándose entonces la gran importancia a la promoción de la salud y desarrollo social, como propósito central del gobierno, que todos los sectores de la sociedad comparten.

Si comparamos la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que habla del derecho a la salud y a la atención médica, con las declaraciones más recientes, como es el caso del Convenio de Derechos Humanos de 1999 y la Declaración Universal de Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO (2005), observamos que en estas dos últimas se incluye el concepto de calidad de atención, es, decir no podemos hablar ahora solamente de un derecho a la salud o a la atención médica, sino que es necesario que la atención cumpla con el criterio de la calidad.

En la segunda sección del artículo 14 se menciona como primero, la atención médica de calidad como una de las diversas manifestaciones del derecho a la salud. Atención a la salud que es descrita por Donabedian en 1980 como:

*«Aquel tipo de cuidado en el cual se espera maximizar un determinado beneficio del paciente, luego de haber tomado en cuenta un balance de las ganancias y pérdidas implicadas en todas las partes del proceso de atención» (Donabedian, 1980).*

De acuerdo a lo anteriormente expuesto se abordan los siguientes aspectos relacionados con el Covid-19, ética, bioética y decisiones en la práctica de salud.

## 10.3.

### LA ÉTICA DEL AISLAMIENTO y social distanciamiento

El fundamento del aislamiento y el distanciamiento social es minimizar la mortalidad y la morbilidad, sino también la carga en un sistema de salud sobrecargado. De acuerdo con esto, el aislamiento separa a los que tienen una enfermedad contagiosa de los no afectados, la cuarentena separa a los expuestos a una enfermedad contagiosa para ver si se enferman (Sarlet, 2009). La cuarentena, el aislamiento y el distanciamiento social imponen límites a la libertad y autonomía de un individuo y se justifica por el principio de utilidad, se actúa para maximizar el bienestar agregado. Hay una ética

necesidad de equilibrar el bienestar de la sociedad y los derechos del individuo al implementarlos. Por lo tanto, para que la cuarentena sea éticamente justificable, debe haber evidencia clara de propagación de una persona a otra de una enfermedad potencialmente grave, las restricciones impuestas a las personas deben ser proporcionales a los daños (Sarlet, 2009).

El principio de reciprocidad es relevante, cuando los derechos individuales son limitados, el gobierno tiene deberes limitar las cargas consiguientes para las personas y a las comunidades (Sarlet, 2009). Los principios de derechos humanos proporcionan un marco para evaluar la aceptabilidad ética de las medidas de salud pública que limitan la libertad individual. De igual manera, principios de justicia distributiva, o equidad, requieren que las medidas de salud pública no imponer cargas injustas a segmentos particulares de la población. Se debe prestar especial atención a los grupos que son los más vulnerables a la discriminación, la estigmatización o el aislamiento, incluidos los y minorías étnicas, ancianos, presos, personas con discapacidad, migrantes y personas sin hogar.

Las medidas de distanciamiento social deberían en lo posible tener en cuenta las adversidades sociales, económicas, efectos psicológicos y de salud para las personas. Debe proporcionarse protección laboral para trabajadores que cumplen medidas de distanciamiento social contra los deseos de sus empleadores, Las restricciones de viaje y los controles fronterizos deben en línea con las recomendaciones de la OMS y ser flexible para cumplir con las recomendaciones internacionales, el aislamiento de los individuos sintomáticos debe ser voluntario si es posible, medidas obligatorias solo debe instituirse como último recurso cuando las medidas voluntarias se consideran inadecuadas para la salud de la comunidad (De Oliveira, 2010). La confianza del público en las autoridades es un factor determinante para que las medidas sugeridas sirvan para prevenir la propagación de la pandemia con el consiguiente baja de la tasa de mortalidad. Se necesita un continuo diálogo entre profesionales de la salud, gobierno y sociedad para mantener la confianza y la solidaridad.

## 10.4.

### AUTONOMÍA RELACIONAL

Todos dependemos de los demás, los intereses del individuo y la comunidad está inevitablemente interrelacionada, la autonomía debería revertirse a su forma original, un concepto relacional que tiene en cuenta los efectos del ejercicio de la autonomía sobre la autonomía de otros (Dworkin, 1988). La

autonomía relacional implica un cambio del yo individual a uno integrado en un contexto social. Esto contrasta con la visión occidental predominante que enfatiza la independencia en autonomía y, por lo tanto, se corre el riesgo de fomentar una visión egoísta de la autonomía (Kottow, 2010).

## 10.5.

### SOLIDARIDAD

Lograr el distanciamiento social y el autoaislamiento voluntario de gran número de personas afectadas o vulnerables requiere la ética de la solidaridad. Como principio ético se realiza cuando los individuos están firmemente unidos por responsabilidades e intereses, e indivisibles en opinión, propósito y acción. La solidaridad entre los miembros de la sociedad es fundamental para limitar el daño de la pandemia; también comprende virtudes como el altruismo, la bondad, la generosidad y la empatía, como también el compañerismo, visto como construcción relacional y refleja un interés en la supervivencia y la seguridad.

Una prueba de nuestra solidaridad es examinar cómo cuidamos a los más vulnerables de nuestra población, ya que la mayor carga de la pandemia recaerá sobre grupos desfavorecidos (Correa, 2011). La pertenencia a un grupo social desfavorecido, por ejemplo, las personas sin hogar, interfiere con la capacidad y oportunidad de ejercer su autonomía; la solidaridad está vinculada con la justicia social y se preocupa por el acceso justo a bienes sociales así como el respeto por uno mismo.

## 10.6.

### DEBER DE LOS TRABAJADORES SANITARIOS

#### de cuidar a los pacientes

Las obligaciones de los trabajadores sanitarios de cuidar a los pacientes son incrustadas en el principio de beneficencia.

### 10.6.1.

#### OBLIGACIONES MORALES:

##### una visión kantiana

Las obligaciones morales se derivan del entendimiento de la sociedad de comportamiento correcto e incorrecto y apelar a valores universalizables (Kant, 1995). Existe un fuerte argumento para reconocer la obligación moral

de brindar atención durante una pandemia, especialmente para personal de atención y otras personas con habilidades especializadas críticas. Sin embargo, la obligación moral de trabajar no es ilimitada; factores como el riesgo para el trabajador y su familia, competencia familiar de cuidado deben tomarse las responsabilidades y deberes de cuidar a otros pacientes (Unesco, 1997). Es difícil establecer reglas claras sobre el alcance de las obligaciones morales de los profesionales de la salud y, por lo tanto, se necesita precaución al traducir tales obligaciones en legalmente deberes exigibles.

## 10.6.2.

### OBLIGACIONES PROFESIONALES:

#### un deber de cuidado

Las obligaciones profesionales se basan en la profesión de una determinada profesión. propia comprensión de cómo los miembros de esa profesión deben comportarse y se establecen en pautas o códigos de ética (Sterba *et al.*, 1995), y las enfermeras tienen un deber fundamental de cuidado y no pueden, con integridad, negarse a cuidar a los pacientes con Covid-19 por miedo de contraer la enfermedad. Existe la necesidad para obtener orientación específica de los organismos reguladores profesionales sobre la deber de diligencia y sus límites. Organismos profesionales y empleadores han de considerar los riesgos de asignar profesionales de la salud a funciones que normalmente no están dentro de sus responsabilidades, no están capacitados o no tienen licencias.

De acuerdo con lo anterior, los médicos, algunos de los cuales están trabajando en áreas nuevas y desconocidas que en ocasiones están más allá de su nivel de competencia, se preocupan porque sus acciones pueden resultar en responsabilidad penal o profesional. Para aclarar estas preocupaciones, la BMA y GMC (1997) han emitido una guía según la cual ante la duda debe prevalecer los hechos específicos del caso, teniendo en cuenta los factores relevantes para el entorno en el que se encuentra el médico funcionando. Si bien esto puede brindar cierta tranquilidad, poca cuenta del enorme estrés sufrido por los médicos que más tarde tienen que someterse a una investigación de GMC sobre sus acciones. Aunque el foco está en los profesionales, el deber de cuidado se extiende a todos los trabajadores de la salud, ya que, sin el apoyo de no profesionales trabajadores, el NHS dejaría de funcionar.

El deber de cuidado está vinculado a la ética de la solidaridad entre aquellos que trabajan dentro del sistema y la solidaridad entre ellos y miembros de la sociedad. Algunos médicos han muerto en el transcurso de tratar pacien-

tes con Covid-19, por lo que parece que el deber de la atención no depende del alcance del riesgo, incluso si a primera vista parece muy relevante en la medida del deber ético. Es esencial que los riesgos sean mitigados en la medida de lo posible por personal equipo de protección (EPI). Mientras que los trabajadores de la salud dispuestos a asumir los riesgos necesarios no están dispuestos a correr los innecesarios (WHO, 2020). Se supone que los trabajadores sanitarios adoptan la opinión de que su deber de cuidar anula la auto conservación y hay poco debate sobre los límites de este deber.

### 10.6.3.

#### OBLIGACIONES SOCIALES:

##### solidaridad y reciprocidad

La solidaridad entre los profesionales sanitarios y la sociedad es un factor ético clave. La sociedad otorga a los profesionales privilegios y respeto y de manera recíproca espera que atiendan a los pacientes infecciosos. En la pandemia actual en el Reino Unido, ha habido numerosas expresiones de agradecimiento a los trabajadores de la salud por parte de los miembros de la comunidad, por ejemplo, aplausos nacionales espontáneos, pancartas y graffitis de felicitación. Políticamente, la solidaridad está respaldada por las autoridades apelando a un estado de ánimo de «estamos todos juntos en esto», como señalan Brody y Avery (2009), tanto las organizaciones como los individuos pueden ser virtuosos. Por lo tanto, trabajando dentro de una organización tan virtuosa puede mejorar la solidaridad con un grupo más amplio de trabajadores asumiendo un deber de cuidado, en lugar de dependiendo de los esfuerzos de un pequeño grupo de héroes, de igual manera el soporte de trabajadores es esencial para la solidaridad, incluso los pequeños actos de bondad pueden tener efectos beneficiosos.

### 10.6.4.

#### RECIPROCIDAD

Existen obligaciones morales recíprocas por parte de los gobiernos y empleadores para proteger y apoyar a los profesionales de la salud que trabajan durante la pandemia. De acuerdo con esto Trabajadores sanitarios no se debe esperar que se expongan a riesgos innecesarios, cuando los empleadores no hayan proporcionado el equipo de protección personal adecuado (Garrafa y Lorenzo, 2009). Los gobiernos y los empleadores deberían asegurarse de que los sistemas de control están en su lugar, proporcionar medidas preventivas, para ejemplo, EPP para los trabajadores de la salud y acceso a servicios

psicosociales, tratamiento y apoyo. Para evitar una mayor propagación de la infección, los trabajadores tienen una obligación no solo de utilizar las medidas de protección que se ofrecen a ellos, sino también para informar si se infectan y aceptar exclusión temporal del trabajo hasta que dejen de ser infecciosos. Además, los profesionales de la salud deben considerarse una alta prioridad para la inmunización cuando esté disponible, ya que son fundamentales para una respuesta pandémica exitosa (WHO, 2020).

### 10.6.5.

#### ACCESO AL TRATAMIENTO CUANDO LOS RECURSOS

son limitados: utilidad y equidad

El establecimiento de prioridades y el racionamiento de recursos escasos no son nuevos problemas que enfrenta el sistema de salud, aunque el grado de transparencia en torno al enfoque utilizado para racionar la atención varía la perspectiva utilitaria, el objetivo ético es salvar tantas vidas como sea posible, pero este principio de utilidad debe estar alineado con la equidad; la distribución de recursos debe ser justa (WHO, 2020). Equidad a través imparcialidad significa que, cuando se trata de la vida y la salud, todos los individuos son de igual valor. Cada individuo, independientemente de su edad, riqueza, género, estatus, religión, opiniones políticas o méritos a la misma dignidad, el mismo valor moral y, por tanto, el derecho igualdad de trato en caso de enfermedad (ONU, 1948). Por lo cual, nadie debería recibir tratamiento médico privilegiado a expensas de otros afectados individuos sobre la base de su capacidad de pago, su posición, su posición social o su edad. Por el contrario, en lo que respecta a la edad, algunos han propuesto una «Feria argumento de entradas».

Esto refleja la idea de que todo el mundo tiene derecho a una duración «normal» de años de vida, por lo que los jóvenes tienen reclamos más fuertes de intervenciones que salvan vidas que las personas mayores porque han tenido menos oportunidades de experimentar la vida. La falsa implicación que surge de este argumento es que ahorrar 1 año de vida para un joven se valora más que ahorrar 1 año de vida para una persona mayor. Decisiones de clasificación sobre el acceso a el tratamiento nunca debe basarse únicamente en la edad (WHO, 2020). Cuando los principios éticos entren en conflicto, debe haber una discusión abierta con los miembros de la sociedad para asegurar que los procesos de decisión involucrados en el racionamiento de recursos son transparentes. Si hay una escasez de recursos para el tratamiento de la pandemia Covid-19.

Sin embargo, si los recursos necesarios para tratar adecuadamente a todos los pacientes no están disponibles, entonces una decisión y distribución totalmente «justa» puede no ser posible y en este caso la solución menos injusta debe buscarse. Ese proceso debe basarse en los siguientes objetivos: contener la infección y salvar al máximo número de pacientes que se encuentran en una condición potencialmente mortal. Aquellos que padecen Covid-19 y otros pacientes que requieran cuidados intensivos deben ser evaluados de acuerdo con el mismo criterio (WHO, 2020). La infección por Covid-19 no debe garantizar prioridad sobre otras enfermedades que requieren cuidados intensivos.

Por lo tanto, las reglas desiguales solo pueden justificarse si conducen a una contención más eficaz de la infección o al ahorro de un gran número de vidas humanas, por ejemplo, dando asistencia sanitaria a trabajadores alguna prioridad para la vacunación (cuando esto se convierte en disponible). En este contexto, el argumento utilitario es que la pandemia es una situación excepcional que permite la persecución del mayor beneficio común (WHO, 2020).

Otros grupos que podrían tener un reclamo de prioridad para las vacunas incluye personas que se sabe fundamental para la propagación de infecciones o «super propagadores» y personas con mayor riesgo de muerte si se infecta. Tales políticas que favorecen ciertas categorías de personas pueden ser percibidas como injustas y socavar la confianza pública en el sistema, si hay recursos insuficientes, los que sufrirán debe excluirse al menos como resultado de la exclusión (WHO, 2020). Al mismo tiempo, los recursos adicionales deberían, en la medida de lo posible, movilizarse para maximizar la disponibilidad. El racionamiento debe basarse sobre criterios éticos que deben revisarse en relación con el progreso de la pandemia.

Los criterios éticos incluyen cuatro elementos son:

1. **Transparencia:** las medidas están explicadas y bien justificadas.
2. **Beneficio para la salud:** las medidas se basan en pruebas.
3. **Eficiencia:** las medidas deben alcanzar el mayor número de individuos.
4. **Adaptabilidad:** revisar y modificar medidas previas a la luz de nuevos hallazgos.

Un ejemplo de asignación de recursos escasos son los suizos Plan de influenza pandémica:

1. **Primera fase:** todos los que necesitan tratamiento lo recibirán hasta que el número que requiera tratamiento supere la capacidad de las instalaciones de tratamiento.

2. **Segunda fase:** cuando ya no es posible tratar todos porque la capacidad terapéutica está agotada, escasa los recursos terapéuticos se reservarán para aquellos cuyas condiciones sean más potencialmente mortales.
3. **Tercera fase:** corresponde al triaje utilizado en la guerra o situaciones de desastre. Los escasos recursos deben reservarse para pacientes con enfermedades potencialmente mortales. Cuando todos esos con afecciones potencialmente mortales que ya no se pueden tratar activamente, se dará prioridad a aquellos que se espera tener la mayor probabilidad de supervivencia como resultado del tratamiento. El tratamiento activo en esta fase se negará solo a aquellos que es poco probable que se beneficien de ella. Es importante para garantizar que las personas con discapacidad y los vulnerables tengan la misma oportunidad de beneficiarse del tratamiento. Triage los responsables de la toma de decisiones no deben verse influidos por determinaciones subjetivas de supervivencia a largo plazo que puedan verse influidas por valores personales sesgados u opiniones sobre la calidad de vida (Shearer, 2020).

Por lo cual, individuos con mal pronóstico que no se beneficiarían de cuidados intensivos recibirán cuidados paliativos. Los detalles de los criterios para el triaje deben ser transparentes y abiertos a revisión. Sin embargo, el triaje es un área compleja y resulta en elecciones trágicas, estresantes para el personal y particularmente para los pacientes. Algunos tienen argumento que un enfoque por orden de llegada puede ser difícil escapar (Shearer, 2020).

Sin embargo, tal enfoque discriminaría contra los socialmente desfavorecidos que tienen menos acceso. Las decisiones de triaje deben ser discutidas y acordadas y los criterios adoptados discutidos con el público de una manera honesta. La alternativa es que el público pueda acudir a desconfiar del sistema (Beauchamp, 2013). Debe recordarse que no existe diferencia entre las decisiones de suspender el tratamiento de soporte vital o de retirarlo. Sin embargo, los médicos pueden sentir que una dificultad psicológica para retirar el tratamiento y puede encontrar es más fácil sugerir una prueba de tratamiento por tiempo limitado. El público tiene ideas poco realistas, derivadas de telenovelas, que la reanimación cardiopulmonar (RCP) suele tener éxito (Beauchamp, 2013). Sin embargo, si los pacientes tienen tales comorbilidades o fragilidad que no sería admitido en una unidad de cuidados intensivos, entonces la RCP debe no debe intentarse en caso de su colapso. Intentar RCP para pacientes cuando los cuidados intensivos posteriores a la reanimación no están disponibles causa daño al paciente, desperdicia

recursos y pone al equipo en riesgo. Las decisiones de RCP deben ser parte de la planificación anticipada de la atención. discusiones y explicaciones con los pacientes y sus familias. Las conversaciones en torno a estas decisiones a menudo son increíblemente difíciles, ya que las situaciones individuales a menudo no encajan fácilmente en criterios distintos. Los trabajadores de la salud necesitan apoyo psicológico y tiempo para reflexionar y discutir sus dilemas con colegas (Jeffrey, 2016).

## 10.7.

### CONCLUSIÓN

Emisiones diarias al público para explicar los problemas actuales y las medidas adoptadas para limitar la propagación de Covid-19. Ellos han demostrado que son adaptables en políticas cambiantes a medida que emerge la evidencia, por ejemplo, abandonando una propuesta estrategia de inmunidad colectiva al principio de la trayectoria de la pandemia. Sin embargo, existe una preocupación por la falta de pruebas para Covid-19 y la falta de provisión de EPP. Una respuesta ética global requiere atención a las necesidades de todas poblaciones, independientemente de su situación legal en un país. El seguimiento internacional por parte de organizaciones como la OMS debe garantizar acceso a la atención médica para refugiados, solicitantes de asilo, migrantes y viajeros. Los pobres y socialmente desfavorecidos soportarán la más duro de las duras medidas de salud pública que se han introducido para contener la propagación del virus.

El gobierno y los funcionarios de salud pública se han ocupado de enfatizar que desean ayudar a las personas en lugar de castigarlas. La pandemia es un desastre global que ha expuesto las realidades sociales en nuestras comunidades. El carácter global de la pandemia sugiere preguntarnos sobre el tipo de sociedad en la que se quiere vivir. Se ha sostenido que un enfoque relacional de la ética, que enfatiza la solidaridad, la conectividad, la transparencia y la confianza, ofrece la mejor guía sobre cómo responder de manera moral y a la vez pragmática a la crisis. Existe la posibilidad de derivar un enfoque más relacional enfoque de la ética, que reconoce nuestra interconexión, vulnerabilidad y humanidad compartida. La autonomía puede convertirse en ser visto como un constructo ético con responsabilidades para con otros miembros de la sociedad en lugar de una manifestación de egoísmo. La pandemia ha demostrado el poder de la emoción compartida en una solidaridad pública que ha permitido las medidas para frenar la propagación de enfermedades y, de alguna manera, enriqueció nuestras vidas.

Se espera que este artículo estimule la discusión y la reflexión, sobre las cuestiones éticas involucradas en hacer frente al Covid-19, al igual que marcos éticos para orientar la toma de decisiones en una pandemia. El más reciente de la BMA identifica factores como la equidad, maximizar el beneficio, trabajar juntos, reciprocidad, proporcionalmente, flexibilidad y toma de decisiones abierta, marcos éticos que ayudan a generar confianza, solidaridad y guiará la toma de decisiones seguirá evolucionando.

Además de las pérdidas causadas por Covid-19, hay algunas ganancias, esperanzas de un futuro mejor después de la pandemia. Los desastres pueden revelar reservas de solidaridad y bondad humanas en medio de la pérdida y el dolor. Las personas han encontrado formas de conectarse y ayudarse unos a otros; quizás responder a la pandemia nos alerte sobre la necesidad de responder de manera más solidaria a la amenaza del deterioro medioambiental del planeta.

## 10.8.

### REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. París. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights>.
- BBC Brasil. G1 Mundo. (2010). *EUA pedem desculpas por espalhar gonorreia e sífilis na Guatemala: Experimento americano infectou quase 700 pessoas com sífilis e gonorréia para testar vacinas*. <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/10/eua-pedem-desculpas-por-espalhar-gonorreia-e-sifilis-na-guatemala.html>
- Beauchamp T, Childress J. (2013). *Principles of biomedical ethics*. New York: Oxford University Press.
- Brody H. & Avery E. N. (2009). *Medicine's duty to treat pandemic illness: solidarity and vulnerability*. *Hastings Cent Rep*, 39(1). 40-8.
- Caetano, R. y Garrafa, V. (2014). *Comunicação como ferramenta para divulgar e promover a Declaração Universal sobre Bioética e Direitos Humanos*. *Revista Bioética*, 22(1). 34-44.
- Consejo de Ministros de Europa (2000). *Convenio para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina*. Abril 1997. Madrid. Cuadernos de Bioética, Vol. 23(2). 301-309.
- Correa F. J. L. (2011). *Pobreza, vulnerabilidad y calidad de vida en América Latina. Retos para la bioética*. *Acta Bioethica*, 17(1). 19-29.
- De Oliveira, A. (2010). *Bioética e direitos humanos: tratamento teórico da interface*: *Revista de Direito Sanitário*, 11(1): 2010. 65-94.
- De Oliveira, O. y Ariza, M. (2008). *Familias, pobreza y desigualdad social en Latinoamérica: una mirada comparativa*. *Revista Latinoamericana de Población*, 1 (2),73-98. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323827302004>.
- Donabedian, A. (1980). *The definition of quality and approaches to its assessment (Explorations in quality assessment and monitoring*, vol. 1. Ann Arbor: Health Administration Press, 8-11.

- Donnelly J. (2003). *Universal human rights in theory and practice*. 2. ed. Ithaca: Cornell.
- Drane, J. F. (2000). *El desafío de la equidad: una perspectiva. Bioética y cuidados de la salud. Equidad, calidad y derechos*. Washington: OPS, 75-89.
- Dworkin G. (1988). *The concept of autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press. 9
- Mackenzie C., Stoljar N. *Relational autonomy*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Frankena W. K. (1973). *Ethics*. 2ª ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall: p. 16-7.
- Garrafa V. y Lorenzo C. Helsenque (2008). *Redução de proteção e maximização de interesses privados*. Rev Assoc Med Bras, 55(5): 514-8.
- Garrafa V., Prado M. M. (2001). *Mudanças na Declaração de Helsinki: fundamentalismo econômico, imperialismo ético e controle social*. Cadernos de Saúde Pública, 7: 1.489-1.496.
- Garrafa, V. y Lorenzo, C. (2009) Helsinki 2008. *Una visión crítica latinoamericana*. Revista Diálogo Bioético. Vol. 15 N°. 58, 15-18.
- Jeffrey D. (2016). *Empathy, sympathy and compassion in healthcare: is there a problem? is there a difference? does it matter?* J R Soc Med , 109(12): 446-52.
- Kant, I. (1995). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres. Crítica de la razón práctica*. Porrúa, México: La Paz Perpetua.
- Kottow M. (2010). *Bioética de riesgos biomédicos*. Rev. Bioét (Impr.), 18(1): 15-30.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. *Declaración universal sobre el genoma humano y los derechos humanos*. 1997. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13177&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13177&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. *Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos*. 2003. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=17720&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17720&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. *Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos*. <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001461/146180S.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO. *Informe del Comité Internacional de Bioética (CIB) sobre Responsabilidad Social y Salud*. París. 2018. <https://www.cibir.es/files/biblioteca/2018-UNESCO-Bioetica.pdf>.
- Sarlet, I. W. (ed.). (2009). *Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional*. Livraria do Advogado.
- Shearer J. (2020). *Coronavirus and the ethics of quarantine-why information matters*. British Medical Journal. <https://blogs-bmj-com.ezproxy.is.ed.ac.uk/bmj/2020/02/17/coronavirus-and-the-ethics-of-quarantine-why-information-matters/>
- Sterba, J. P., Gould, C. C., Jaggar, A. M., Machan, T. R., Solomon, R. C., Galston, W. y Fisk, M. (1995). *Moralidad y justicia social: punto/contrapunto*. Rowman y Littlefield.
- Taylor, C. (1994). *Multiculturalism: examining the politics of recognition*. New Jersey: Princeton University.
- Thompson A. K., Faith K., Gibson J. L. et al. (2006). *Pandemic influenza preparedness: an ethical framework to guide decision-making*. BMC Med Ethics, 7(1): 12.
- United Nations, Administrative Committee on Coordination. (2000). *The United Nations System and Human Rights: Guidelines and Information for the Resident coordinator System*. (online). Washington. [http://www.unfpa.org/derechos/docs/res\\_coord\\_guidelines.pdf](http://www.unfpa.org/derechos/docs/res_coord_guidelines.pdf)

- World Health Organisation (2020). *Who announces Covid-19 outbreak a pandemic*.  
<http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>.
- World Health Organisation (2007). *Ethical considerations in developing a public health response to pandemic influenza*. Geneva, World Health Organization.

*por*

Alexander Enrique GARY GARCÍA  
Enrique Alfonso OCHOA DE ARCO

**TENSIÓN ENTRE  
LOS ESTADOS UNIDOS  
DE AMÉRICA Y LA  
CHINA EN TIEMPOS  
DE COVID-19:**

*¿relevo o transmisión  
de mando?*

TENSION BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA  
AND CHINA IN THE TIME OF COVID-19: REVIVAL  
OR TRANSFER OF COMMAND?



A propósito de la pandemia ocasionada por el nuevo coronavirus Covid-19, que ha hecho aumentar la tensión en el panorama de la economía internacional, donde se observa una declarada y eufórica guerra comercial entre los intereses de la Gran Manzana y la creciente potencia asiática, esta investigación realiza un análisis comparativo y de contraste con una perspectiva de narrativa, que permita tener una visión amplia y asertiva, ante los sucesos acaecidos entre los Estados Unidos de América y la China.

El método y el enfoque de esta investigación son cualitativos, por cuanto el presente estudio busca mostrar el impacto que ha tenido en la geopolítica mundial la evolución y crecimiento económico de China y cierta rivalidad con los Estados Unidos de América, con respecto a la imposición hegemónica en el liderazgo de la economía mundial.

## 11.1.

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y CHINA.

#### Expansionismo territorial de los Estados Unidos de América y evidente liderazgo internacional

Los antecedentes históricos de las relaciones entre los Estados Unidos de América y la China, están ligados al crecimiento económico de cada uno de estos países desde sus inicios, existen unos elementos de gran importancia, que ponen de manifiesto el poder y la hegemonía que tiene EE.UU. en el planeta, y se asocia directamente con su capacidad expansionista, la cual ha batallado y defendido a capa y espada en diferentes escenarios, algunos bajo la intervención directa de la negociación de tierras, influida por dos elementos característicos:

- El estado de debilidad del pueblo, o cultura que les vende, y la asociación de dichas negociaciones con las fronteras marítimas.
- La exitosa geoestrategia y decisión de implementar el «Plan Marshall» en los escenarios de la segunda posguerra, dada la situación de fortaleza que resultó teniendo el país del tío Sam, finalizado el segundo conflicto mundial y todo lo relacionado con la guerra fría y proselitista que dicha nación emprendió en competencia con su estratégico aliado en los escenarios de la segunda guerra mundial, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS.

## Norteamérica antes de Estados Unidos Colonias en 1756



Publicado por el Orden Mundial. Cartografía de Álvaro Merino (2019).

**Fuente:** GeaCron y Enciclopedia Británica (2019).

Los principales escenarios precedentes en donde los Estados Unidos de América, como ejemplo de liderazgo expansionista, realizó maniobras de compra y/o adquisición de territorios:

1. Siglo XVIII: De acuerdo con el registro del tratado de París (1783), Gran Bretaña contribuyó en la definición de fronteras norteamericanas, asignándole a los EEUU, Machias Seal Island y North Rock, situación que estuvo en constante disputa con su vecino fronterizo Canadá. Igualmente sucedió en los inicios de la segunda década de los años 1840 con el territorio Indian Stream, que en su momento fungía en calidad de colonia canadiense, pero fue adjudicado a los EE. UU. por el tratado Webster - Ashburton (1842).
2. Siglo XIX: la compra de la región de Louisiana al inicio de los años 1800, con la intervención de Robert Livingston, siendo presidente Thomas Jefferson; territorio por el cual fue cancelado a Francia la suma de 15.000.000 millones de dólares. En la negociación referenciada, una parte relativamente pequeña fue cedida de España en 1819, en la misma negociación

que se hizo por los territorios de la Florida, explicación de la causa, razón y existencia prevaleciente del idioma español en esta emblemática región de los Estados Unidos, en donde incluso la cultura posee un sesgo representativo hacia Hispanoamérica (Thompson, 2006).

3. Posterior a la independencia, del territorio que hoy comprende el oeste de la Florida, que era propiedad de España, este fue declarado por el presidente James Madison, a través de una posesión de EEUU en 1810, Estados Unidos lo asume y asigna a su plataforma continental (Narváez, 2005).
4. Al finalizar la segunda década de los años 1800 y a través del tratado Adams Onís, la Real Corona Española cedió parte de la Florida oriental a los Estados Unidos de América, incluyendo un sector representativo de la zona Centro de Colorado; negociaciones todas realizadas bajo la imposición del poder y la jerarquía expresada por los Estados Unidos ante sus debilitados adversarios.
5. Estados Unidos adquirió la región de Texas posterior a una disputa diplomática que se ejerció por parte del primer ministro de los Estados Unidos de América, Joel Roberts, el diplomático y su equipo de trabajo intervinieron apoyados por las fuerzas militares, quiénes presionaron al representante del gobierno mexicano en su momento, Antonio López de Santa Anna, hechos que dieron lugar a la denominada batalla de San Jacinto al finalizar la década de los años 1840, en donde México reconoció la pérdida de Texas y nuevo México, registro que se encuentra en el tratado de Guadalupe Hidalgo (García, 2016).
6. La Mesilla, distribuida entre el actual sur de Arizona y el suroeste de Nuevo México, fue comprada a México por los Estado Unidos, en el marco de la guerra México-estadounidense, que se presentó entre los años 1846-1848, en última instancia, existió un pago por 15 millones de dólares. En esta ocasión los mexicanos pagaron una cesión de 3 millones de dólares a los Estados Unidos, en calidad de sanción de guerra, esta situación es aún de malestar permanente en las generaciones presentes de la sociedad mexicana (Terrazas, 2006).
7. Siglo XX: se convierten en territorio norteamericano, Alaska, negociada con Rusia en el año 1867, y Hawái anexada al territorio de los EE. UU. en los años 1900.
8. Los Estados Unidos toma posesión de Guantánamo, debido a que esta zona de Cuba quedó bajo su protección a través del tratado de París en los albores de los años 1800 (López, 2000).
9. Filipinas: territorio que fue también adquirido a través del tratado de París en el año 1898, y lograda la independencia en 1946 a través del tratado de Manila (Treaty of Paris, 1873).

10. Otros territorios norteamericanos anexos con la condición marítima son: Guam (pacífico occidental), islas menores alejadas, Samoa americana (oeste de las Islas Cook, al norte de la isla de Tonga), Islas Marianas del Norte (entre Hawái y las Filipinas), Islas Vírgenes de EE. UU. (mar Caribe, parte del archipiélago de las islas Vírgenes).



**Fuente:** publicado en internet por: Carpeta de docentes de historia (2019)

Captivating History (2019), aporta como ejemplo histórico de los inicios de los conflictos bélicos entre países, la guerra del Peloponeso, Esparta y Atenas combatían por tratar de ser el primero en la antigua Grecia (431 a.C.). Es de recordar que el pueblo espartano era especialista en los procesos de navegación incluso en la fuerza que les proporciona a los pueblos en un momento determinado la condición o carácter de obligatoriedad, de tener una fuerza bélica con suficiencia en su estructura.

Los historiadores consideran, que los motivos por los cuales se presentó este enfrentamiento, se debieron a que Atenas en la antigua Grecia se caracterizaba por la academia, la investigación, la ciencia en los principios de avanzada para hacer evolucionar los procesos, la cultura, la sociedad, el derecho, la filosofía, la administración, la economía y absolutamente todo aquello que ha bien podría considerarse dentro de lo que tenía predispuesto la población de Atenas para avanzar. Se generaron unos elementos que se hacen presentes cuando una civilización, cultura, imperio o potencia está posesionada y reconocida como la primera y aparece una segunda que le quiere suceder: el miedo, el honor y el interés: el primero se daba por la



**Fuente:** publicado por: Q.C, Álvaro (2008).

simple razón que el pueblo que asumía el liderazgo sentía pasos de animal grande con el que estaba creciendo de manera desmesurada y lo podría reemplazar, el pueblo que se siente aludido y reaccionar dentro de una condición de ego (Captivating History, 2019).

De allí se presentan entonces la particular situación de los intereses, prácticamente una nación envía a la otra a una condición de sumisión, y esto en un momento determinado es el escenario ideal del por qué se presenta la famosa trampa de Tucídides.

En ese contexto histórico, traemos a colación, el momento en el que los intereses norteamericanos fueron vulnerados en el Pacífico, cuando la flota de guerra aérea del Japón decidió bombardear a Pearl Harbor. Situación que convino a los Estados Unidos, porque le dio total autoridad para hacer parte de la guerra y defender los intereses de sus dos grandes amigos en Europa, Francia e Inglaterra, que están ubicados geoestratégicamente frente a frente, y en cuyo espacio de diferencia está el canal de la Mancha, que en su momento estaba controlado por los alemanes (Thomás, 2010).

Valga decir entonces, que la misma condición de hegemonía de potencia, de grandeza que ejerce los Estados Unidos quedaron con la capacidad de resarcir daños y aplicar de manera estratégica un proceso proselitista para captar reales condiciones de nobleza desde el punto de vista de la cultura de los pueblos para ingresarlas en sus haberes.

Desde el punto de vista geopolítico, fue por lo anterior que se dio el Plan Marshall o Plan de Reconstrucción de los Daños Ocasionados en la Segunda Guerra Mundial, sólo con la única condición, que los países que se acogieran a dicho Plan debían hacerse del lado del capitalismo norteamericano y en efecto allí estuvieron también de los grandes enemigos de los Estados Unidos o de la fuerza multinacional que dicho país lideraba.

Entre estos países, se encontraban culturas de gran empuje como la japonesa, la alemana y la italiana, haciendo claridad que Alemania fue dividida en dos partes a través del famoso muro de Berlín, donde la Alemania oriental quedó bajo la custodia de la política social económica y cultural de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), mientras que la occidental quedó bajo condiciones ya anteriormente mencionadas, pero del lado del capitalismo; situación que cuando se levanta el muro de Berlín en el año 1961, prácticamente se encuentra la Alemania de Oriente en buenas condiciones de subdesarrollo y la Alemania de Occidente en unas condiciones de potencia mundial (Thomas, 2010).

Todos estos elementos se ponen de manifiesto para entender que Estados Unidos dentro de ese proselitismo, se debía aliarse con países que realmente estuvieran a la altura para conformar una verdadera fuerza multinacional afianzada por el capitalismo norteamericano de parte de Rusia y a través del pacto de Varsovia, la situación fue un tanto diferente para los países que hacen fronteras físicas con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fueron inmersos a la fuerza hacia Europa, lo que se conoció como el muro de Berlín, en el cual estuvieron países como Letonia, Lituania, Estonia, Polonia, Bielorrusia y la extinta Yugoslavia entre otros, conocidos también como los países de la cortina de hierro (Garzón, 2013).

Posteriormente aparecía la China, dentro de su condición humilde como una región de gran fuerza desde el punto de vista cultural, pero el proceso económico le era esquivo, se hicieron diferentes experimentos, inicialmente con el presidente o primer ministro Mao Zedong, que fue considerado un gran líder y el pueblo reconoció su capacidad su entereza y su voluntad, a tal punto, que dadas las circunstancias de que no se veía el avance en la medida en que lo tenían los países de Occidente y el pueblo soviético el líder, emprendió con una revolución cultural para hacer despertar conciencias y emprender procesos que le dieran a China su condición de grandeza, que siempre ha sido un desafío de dicho pueblo. Con el señor Deng Xiao Ping, se presentan unos escenarios bastante interesantes que han de ser puestos de manifiesto para interpretar como la China da un vuelco desde la perspectiva del comunismo hacia un sistema económico distinto (King, 1996).

## 11.2.

### AFIANZAMIENTO DE LA ECONOMÍA CHINA.

#### El mar como fuente de dominio y poder comercial

Napoleón Bonaparte en su buen momento manifestó: «Cuando la china despierte el mundo temblará»; es evidente que la China ha despertado; parece entonces, que la expresión del primer ministro chino. Deng Xiaoping (1904-1997) en su célebre frase «Da igual si el gato es blanco o es negro, lo importante es que case ratones» la cual surge de la visita que realizó en el año 1960 a sus vecinos asiáticos: Corea del Sur y Singapur, que se estaban desarrollando de manera acelerada y contundente, fue cuando dicha frase célebre se la pronunció a sus camaradas, asesores de los distintos frentes que ha de asumir la dirección de un país.

En tiempos presentes el expansionismo de la China, que a propósito de la guerra comercial con los Estados Unidos de América, el gigante asiático supo alistar su artillería para el control de las rutas de comercio internacional, al punto de tener en sus haberes, siete puertos entre los diez primeros puertos más importantes del mundo; #1. Puerto de Shanghái, #3. Puerto de Shenzhen #4. Puerto de Ningbo-Zhoushan #5. Guangzhou #8. Puerto de Qingdao (Revista Dinero, 2019). En dicho orden la nueva potencia se extiende dócil, fuerte y rica, pretendiendo abarcar el mundo a través de la implementación de un megaproyecto, la construcción de puentes, que es parte de la fuerza que los caracteriza y siempre así lo han ejecutado.

## 11.3.

### DESPERTAR DE LA CHINA BAJO EL LIDERAZGO

#### de Mao Zedong, Den Xio Ping y Xi Jinping

Para interpretar el desarrollo de la China en los últimos 40 años, que es cuando realmente se han dado los resultados que hoy la tienen de ser primera potencia mundial, es preciso considerar, que fueron los estilos de Gobierno de los 3 últimos secretarios generales del partido comunista chino. Iniciamos con el presidente o primer ministro Mao Zedong (1949-1976); el aporte del conocido como también Mao Tse-Tung, estuvo enmarcado en la Revolución Cultural y el Gran Salto Adelante (King, 1996).

En segundo lugar, aparece el líder Den Xio Ping (1978-1989), un joven que nace al cerrar el siglo XIX e iniciar el siglo XX en una provincia china, de características humilde y que por su actuar, pasaba desapercibido en el conglomerado social y en torno de la República popular China del momento. A

temprana edad, logra ingresar en el esquema educativo francés, en donde puede visualizar la arremetida de la revolución industrial en Europa, esquema que le permite interpretar plenamente el proceso capitalista y con éste, la concepción profunda del sistema socio económico que se estaba implementado en Europa. Posteriormente ingresa a la Universidad en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, o interpreta de igual forma la concepción profunda del sistema comunista; elementos que le forman el carácter sobre la forma del manejo del Estado, conocimiento que posteriormente se transfiere en valor agregado, para la interpretación del proceso político, elemento que fueron mostrando el camino hacia la formación política, puesto que el joven que había nacido en el año 1904, a los 22 años de edad ya tenía rose internacional, conociendo incluso ideologías diferentes, al punto que en 1926, había regresado a china y vinculado al partido comunista (King, 1996).

Su militancia en la política lo llevo a estar cerca del presidente Mao Tse Tung, hasta que se presentó el momento crucial de llegar al poder en el año 1978; Siendo primer ministro de la China comunista, le llamó altamente la atención el ver que los países vecinos, en la comunidad Asiática, se enriquecían de manera desmesurada y optó por visitarlos para poder comprender como lo hacían, al parecer la lección fue bien aprendida, puesto que llegó a la China y se reunió con los viejos camaradas, a quienes les informó sobre su visita a dichos países, y después de explicaciones sobre los modelos que habían percibido, argumentaciones y profundas discusiones, lanzó la siguiente frase: «Camarada, a partir de este momento no me importa si el gato es blanco o es negro, lo importante es que cace ratones», frase que fortaleció argumentando: «La pobreza no es socialismo, ser rico es glorioso», y después de haber argumentado y explicado claramente su frase, manifestó que se producía una reforma y en este momento prácticamente se toma la decisión de: «el cambio y la transformación de la China» (King, 1996).

Después de la muerte del señor Xio Ping en el año 1989 llega al poder el actual secretario general llamado Xi Jinping a quién le ha correspondido enfrentar las polémicas y arremetidas que se han generado en su relación con los Estados Unidos de América de todas formas realizar una revisión exhaustiva de los 3 gobernantes antes mencionados genera todo un espacio de reflexiones sobre el desarrollo evolutivo del gigante asiático (King, 1996).

## 11.4.

### ACCIONES DE LOS DOS PAÍSES que afectan la geopolítica mundial

- Huawei, califica de injusta las restricciones de visado de Estados Unidos a sus empleados.
- Donald Trump anuncia nueva sanción a China.
- Trump, firma ley contra China y ataca a Biden.
- China acusa a gobiernos mundiales de ayudar a Estados Unidos de dañar a Huawei.
- Estados Unidos, China y Emiratos con motores en marcha para viajar a Marte.
- Reino Unido excluye a Huawei del desarrollo de su red quinta generación.
- Emiratos y China promueven dos vacunas para el Covid-19.
- Estados Unidos rechaza reclamos marítimos de China.
- Trump, restringirá uso de Tik-Tok.
- Estados Unidos confisca «pelo humano» supuestamente originado en prisiones de China.
- Miles de Hongkoneses salen a la calle a protestar contra la ley de seguridad.
- Ley de seguridad no será retroactiva.
- Estados Unidos y Rusia conversan sobre la desmilitarización del espacio.
- China lanza la Hondas TIANWEN-1 una ambición de Marte.
- China niega que su consulado en Houston haya robado propiedad intelectual.
- FBI busca una científica China, escondida en el consulado de San Francisco.
- Gran Bretaña ofrece ciudadanía a Hongkoneses.
- La Unión europea advierte sobre erosión y sistema HK.<sup>o</sup>
- China exige a Estados Unidos cierre de consulado.
- Estados Unidos ordena cierre de consulado en Houston.
- Estados Unidos acusa a China de ciberataques para promover vacuna para el Covid-19.
- Decisión histórica de la China, bajo liderazgo Deng Xiao Ping.
- China dice que no acepta el robo de Tik-Tok por parte de Estados Unidos.
- China y la OMS negocian para rastrear el origen del Covid-19.
- Denuncian que el Vaticano ha sido rastreado por China.
- Antagonismo entre Estados Unidos y China repercuten en el mundo.
- E.D.F. y JIMCO, dirigen el mayor proyecto mundial de energía solar en ABU- DAABI.
- Cierre de consulados, un punto crítico en lazos, China, Estados Unidos.
- China asume control de consulado Norte Americano en Chengou, tras el cierre.
- China dice que Estados Unidos ingreso indebidamente al consulado de Houston.
- Gobierno chino dona 90 mil mascarillas de protección Covid a Colombia.
- Estados Unidos acepta propuesta de la Unión Europea de dialogar sobre la grave amenaza China.
- China alerta con gripa porcina con potencial pandémico.

## 11.5.

### LA RUTA DE LA SEDA de la economía China

La Ruta de la Seda fue una red de rutas comerciales organizadas a partir del negocio de la seda china desde el siglo I a. C., que se extendía por todo el continente asiático, conectando a China con Mongolia, el subcontinente indio, Persia, Arabia, Siria, Turquía, Europa y África. Sus diversas rutas comenzaban en la ciudad de Chang'an (actualmente Xi'an) en China, pasando entre otras por Karakórum (Mongolia), el Paso de Khunjerab (China/Pakistán), Susa (Persia), el Valle de Fergana (Tayikistán), Samarcanda (Uzbekistán), Taxila (Pakistán), Antioquía en Turquía, Alejandría (Egipto), Kazán (Rusia) y Constantinopla (actualmente Estambul, Turquía) a las puertas de Europa, llegando hasta los reinos hispánicos en el siglo XV, en los confines de Europa y a Somalia y Etiopía en el África oriental (Hollman, 2008).

Debe su nombre a la mercancía más prestigiosa que circulaba por ella, la seda, cuya elaboración era un secreto que solo los chinos conocían. Los romanos (especialmente las mujeres de la aristocracia) se convirtieron en grandes aficionados de este tejido. Muchos productos transitaban estas rutas: piedras y metales preciosos (diamantes de Golconda, rubíes de Birmania, jade de China, perlas del golfo Pérsico), telas de lana o de lino, ámbar, marfil, laca, especias, porcelana, vidrio, materiales manufacturados, coral. (Hollman, 2008).

Los autores piensan que en la actualidad China retoma la Ruta de la Seda como un plan estratégico de expansión económica, política, social, cultural, comercial, tecnológica e incluso militar y marítima, a través de los puertos, puentes, aeropuertos, túneles e infraestructura vial de última generación; siempre abriendo sendero con proyección hacia Occidente, el gran plan de la China es tomarse al mundo. sin embargo, el empeinado trabajo que han logrado desarrollar, se afianza en la capacidad del hacer y la gran condición de fuerza y voluntad, dentro de los grandes propósitos esta la salida de inicio en la ciudad de Shenzhen y marcando siempre caminos hacia Occidente sin importar lo que en un momento pueda llegar a pensar el Gobierno de la zona (Dirmoser, 2017). Importante mencionar, que la China ya fue potencia y también fue humillada, cuando las grandes economías europeas y Estados Unidos hacían caso omiso a la orden oriental de no tomar lo que no les perteneció, territorios, puertos y pueblos que hoy se extiende de manera decidida fuerte y rica y, por lo tanto, el pueblo chino quiere abarcar el mundo



## 11.6.

### LA TRAMPA DE TUCÍDIDES

Cuando una potencia está en declive y otra en ascenso, es fáctico aplicar el principio que explica el fenómeno, y en dicho orden para hacer planificación de los puestos se da una rivalidad entre los interesados, en asumir el control y la hegemonía del poder y se presentan por supuesto elementos de riesgo. Entre los Estados Unidos y la China, habiendo entonces la contingencia de un margen de poder o habilidad de guerra, por la posición de la China de ampliar mercado y competir en el planeta, es una decisión tomada y para lo cual ya existen estrategias que de una forma u otra incomodan a la estabilidad del país del tío Sam, es por ello, que la trampa de Tucídides hace referencia al estudio de las posibilidades de un conflicto armado o en su defecto generar los espacios de diálogo, comprensión y amistad que puedan evitar dichos acontecimientos.

Esta trampa hace parte de una teoría del politólogo estadounidense Allison, quien manifiesta que las tensiones están a la orden del día y comparte con el militar Tucídides de la antigua Grecia en cuanto a la presencia de 3 factores que son delicados y que han de ser trabajados con extremada prudencia, puesto que se hace necesario evitar derramamiento de sangre y situaciones que puedan ser lamentables para la historia de la humanidad y estos 3 elementos son el miedo, el honor y el interés, el miedo por cuanto la potencia hegemónica en declive se ve amenazada por un país emergente que tiene toda la capacidad de destronarle, y esta situación genera alarma y distensión, el honor, aparece porque sería una deshonra para la potencia tambaleante ante su propia población y los espectadores que para el caso serían los países de la comunidad internacional en toda la dimensión holística, y el tercer elemento es el interés, es decir, el hecho de ceder el espacio se traduce en ceder parte de la fuerza política, económica, comercial, cultural, jurídica y otros elementos, han hecho sus para los cual es la potencia declinante no estaría en condiciones de recibir y/o afectar.

Es por ello que la trampa de Tucídides no es otra cosa que la pérdida de capacidad de diálogo, diplomacia y negociación que proporcione los elementos requeridos para esquivar un conflicto armado.

### 11.6.1.

#### ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE ANÁLISIS

Vale la pena mencionar que bajo el Gobierno de Donald Trump, la China puede hacer y espacio para acondicionar sus fuerzas militares Asia la confrontación con el gigante norteamericano. Por otro lado, el documental «De la Geopolítica al Apocalipsis» (2020), manifiesta algunos elementos a favor que posee los Estados Unidos para hacerle frente al comunismo chino.

Es conveniente recordar que en el teatro de operaciones de la Segunda Guerra mundial, rusos y americanos trabajaron conjuntamente para frenar la arremetida nazista inmersa en el pueblo alemán y, de esa forma, se aprecia que puede ser estratégico y productivo para los antiguos aliados de la Segunda Guerra mundial que en efecto terminaron siendo triunfadores en dicha guerra; adicionalmente, es de considerar que los Estados Unidos tiene en su haber fuerza multinacional bélica que es capaz de causar grandes destrucciones en cualquier país y lo más importante de dicha fuerza hacen parte prácticamente todos los fuertes europeos, por lo tanto, no parece ser una buena alternativa por parte de los chinos emprender una guerra; los posibles aliados de la China serían Corea del Norte e Irán entre los más representativos y el mundo los conoce plenamente.

Que la capacidad de estos es eminentemente nuclear, por ende, el uso de armas no convencionales estaría a la orden del día en las circunstancias de un conflicto bélico es complejo interpretar que los escenarios de la guerra los fuertes aplican su capacidad destructiva mientras que los débiles vulnerables o pobres sufren lo que tienen que sufrir y en el extremo entrega en la vida por lo tanto cuando una potencia emergente pone en peligro el estatus dominante de otra todo lo anterior es factible que fuera a suceder FF La ruta de la seda.

Con la decisión de la República Popular de tomar la decisión de apoyar al continente africano en todo lo relacionado con el manejo de la deuda externa y la construcción de vías y caminos con autopistas de cuarta generación para unir las capitales de los países africanos es un proyecto de avanzada que contribuiría a interactuar para el abastecimiento de materias primas presumiblemente para prerrogativas tributarias y el uso de una mano de obra de conveniencia para el gigante asiático. Posteriormente, se tiene previsto un sistema financiero de gran impacto que abastezca de recursos de capital a los pueblos africanos con la contraprestación de que el destino del capital

sea para generar proyectos de infraestructura que se traduzca en el desarrollo es entonces cuando los chinos le ofrece al país que le reciba capitales todos los materiales recursos y complementarios que han de ser requeridos el dicho proceso y con respecto a la construcción suministraría de manera simultánea la mano de obra calificada en las áreas específicamente de ingeniería arquitectura y profesiones complementarias relacionadas con las características del proyecto que se realice de otra parte la toma de Occidente es una realidad.

En tiempos presentes se tiene previsto, por parte de la potencia China, persuadir con propuestas de alto impacto a los mandatarios del contexto europeo para lo cual ponen a disposición todo un paquete de productos y servicios de mercado, con unas condiciones de ventaja ante las ofertas norteamericana y, entre otras cosas, dondequiera que se deba presentar mejoramiento continuo y fortalecimiento de infraestructuras estarían dispuestos en aras de ser socios comerciales.

Dentro de los cambios para el pueblo chino, podemos notar que cada día que pasa se reducen Las bicicletas y se utilizan más vehículos situación que permite vislumbrar con alto grado de efectividad qué el desarrollo de la China es evolutivo y la inclusión es un elemento de características superiores traduciendo así el desarrollo anhelado en bienestar para todos. En lo que respecta a la consecución de insumos y materias primas, buscan manejar todo un proceso de inteligencia haciendo mercadeo y pesquisas por donde quiera que tienen la oportunidad de pasar lo que en un momento determinado se puede interpretar y traducir como todo lo viejo está desapareciendo y ahora los modernos chinos.

En la región del Océano Índico se viene dando transferencia de recursos, ideas, procesos y desarrollo de la tecnología en aras de contribuir no solamente con el desarrollo de su país en condiciones intrínsecas, sino de ampliar su cultura, abastecerse de otras y compartir bienestar y calidad de vida. En la región de Sri Lanka también están haciendo presencia y están aplicando el sistema financiero en cuanto a la facilitación de los recursos con la prerrogativa de proporcionar todos los materiales que se requiera como también las organizaciones empresariales tipo ingenieril especializadas en todas las áreas para lo cual emprendieron un proceso educativo desde los años 80 para tratar de hacer óptimo lo que en un momento determinados ellos consideran necesario para desarrollar sociedad proceso que los orientales le denominaron el término renacimiento una frase.

## 11.7.

### CONCLUSIONES

Las estadísticas de la economía china en las últimas tres décadas son los elementos que preocupan la tranquilidad del Gobierno estadounidense, puesto que, suponen una superioridad de dominio del comercio exterior en el mundo conectadas con hechos tales como:

- Siete de los diez primeros puertos en el mundo están ubicados en China.
- Las estadísticas con más movimiento de Teus en el mundo, las lidera China, con cifras que superan ampliamente a los Estados Unidos de América.
- El comercio exterior de las potencias europeas es en su gran mayoría, con China.
- El comercio exterior de las potencias latinoamericanas, es en su gran mayoría, con China.
- El comercio exterior de las potencias orientales, es en su gran mayoría, con China.
- La China se expande por los cinco continentes, a través de la teoría de la Ruta de la Seda.

El presente análisis actualiza y avanza en el escenario de la comunidad académica respecto de las temáticas relacionadas con la geopolítica mundial, con miras a identificar los elementos de presión que ejercen las economías del mundo, cómo generan desestabilización y, con ello, propician afrentas que determinan el orden económico mundial. Se observa que el problema del nuevo coronavirus Covid-19, en comparación con los problemas que han protagonizado los EE.UU. de América y la China, puede ser un problema temporal, pero que la amenaza de guerra entre tales potencias puede acrecentarse con la crisis económica por el cierre de los mercados por la pandemia, dado que las dinámicas de confrontación se sitúan en el ámbito del mercado, con difícil pronóstico en sus consecuencias.

## 11.8.

### REFERENCIAS

- Bosch García, C. (2016). *Documentos de la relación de México con los Estados Unidos* (1° de diciembre de 1843-22 de diciembre de 1848). *De las reclamaciones, la guerra y la paz*. Volumen IV. México, Instituto de Investigaciones Históricas. <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/docsmexeu/04reclama/guerrapaz.htm>
- Captivating History (2019). *La guerra del Peloponeso: Una guía fascinante sobre la antigua guerra griega entre las dos principales ciudades-estado de la antigua Grecia: Atenas y Esparta*. Captivating History.

- Dirmoser, D. (2017). *La Gran Marcha china hacia el oeste: El megaproyecto de la nueva Ruta de la Seda*. Revista Tribuna Global, 270: 28.
- Garzón, D. (2013). *El muro de Berlín: final de una época histórica*. Madrid, Marcial Pons Historia.
- Graham, A. (2020). *The new spheres of influence: Sharing the globe with other great powers*, Foreign Affairs, vol. 99, núm. 2: 30-40.
- GeaCron (2019). *Atlas Histórico Mundial Interactivo desde 3000 a.C.* <http://geacron.com/home-es/?lang=es>
- Hollman, T. O. (2008). *La ruta de la seda*. Madrid: Alianza Editorial.
- King, JE (1996). *Marx y la economía del no equilibrio*. (núm. 335.4/F85m). Freeman y G. Carchedi (Eds.). Cheltenham, Elgar.
- López Jardo, P. D. (2000). *Guantánamo y «Gitmo» (base naval de los Estados Unidos en Guantánamo)*. Ediciones Universal.
- Merino, Á. (2019). *La negociación colectiva en la Unión Europea*. <https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/negociacion-colectiva-union-europea/>
- Narváez, M., Z. (Editor) (2005). *Expansionismo económico y militar de Estados Unidos en América y el Caribe*. Editorial San Marcos, Lima. Managua, Nicaragua: Centro de Estudios Internacionales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Nicaragua/cei/20120809024822/expansionismo.pdf>.
- Terraza Núñez, R., Vargas Lorenzo, I., & Vázquez Navarrete, ML (2006). *La coordinación entre niveles asistenciales: una sistematización de sus instrumentos y medidas*. Gaceta Sanitaria, 20 (6), 485-495.
- Thomas, J. M. (2010). *La batalla del Wolframio: Estados Unidos y España de Pearl Harbor a la guerra fría*. Cátedra.
- Thompson, L. (2006). *La compra de Louisiana*, Rourke Publishing.
- Tratado Webster-Ashburton, (1842), [https://hmn.wiki/es/Webster-Ashburton\\_Treaty](https://hmn.wiki/es/Webster-Ashburton_Treaty)

Este libro se terminó de imprimir  
en noviembre de 2022,  
en los talleres de la EDITORIAL ARETEUS  
de la Universidad del Sinú Bechara Zaimún  
Seccional Cartagena, Colombia.  
Las tipografías utilizadas fueron Abril text,  
Bebas Neue, Roboto y Merriweather.

