



UNIVERSIDAD  
Privada  
DR. RAFAEL BELLOSÓ CHACÍN

# XI JORNADAS DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

Innovación y desafíos de la  
investigación en tiempos de Covid-19

Del 6 al 8 de octubre de 2022

## CIHE

Centro de  
Investigación de  
Humanidades y  
Educación

## CIDETIU

Centro de  
Investigación de  
Desarrollo Tecnológico  
e Ingeniería

## CICAG

Centro de Investigación  
de Ciencias  
Administrativas y  
Gerenciales

## CICJPS

Centro de  
Investigación de  
Ciencias Jurídicas,  
Políticas y Sociales

El ISBN 978-980-414-076-1

## PRÓLOGO

“Nunca permitas que una crisis se desperdicie. Es una oportunidad para hacer las cosas que alguna vez pensaste eran imposible”

(Ranh Enmanuel)

El COVID-19 produjo en el mundo cambios drásticos y complejos que nos llevó a una nueva normalidad surgiendo innovaciones emergentes, todo ello, por la necesidad de generar procesos creativos vinculados con la investigación, teniendo como objetivos el establecimiento de propuestas que puedan afrontar los nuevos desafíos y el conocimiento ya existente, a bien de que los investigadores puedan hacer aportes fundamentales.

En tal sentido, el estudio de la innovación abriga la consecución de ideas creativas que promuevan tanto la producción como la competitividad, por tanto se ha hecho imprescindible para crear nuevos modelos de negocios, pues la pandemia produjo limitaciones en el accionar de las organizaciones y la sociedad en general, rompiendo paradigmas existentes con los que se desarrolló un comportamiento innovador basado en nuevos requerimientos y desafíos, tomando en consideración los aspectos ambientales que permiten una producción científica, sostenible y sustentable, cumpliendo así con el mandato de la UNESCO.

Por ello, la Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín (URBE), en su XI Jornadas de Investigación y Postgrado: Innovación y Desafíos de la Investigación en tiempos de COVID-19, recopila un conjunto de trabajos de investigación derivados de la materialización de proyectos con mejoras fundamentales, para medir las actividades científicas, académicas, tecnológicas y de innovación conforme a las exigencias de la sociedad del siglo XXI.

En la actualidad, la innovación se presenta como el elemento esencial para la redefinición y reorganización de las instituciones como estrategia para enfrentar los ambientes demandados por los sistemas y la complejidad, perfilándose como escenario ideal para socializar los avances que en materia productiva advierten nuevos cambios.

Los aportes de los investigadores para abordar la innovación y afrontar la investigación científica en tiempos de COVID-19, han creado un vínculo fuerte para afrontar coherentemente las dinámicas disruptivas que puedan adaptarse a los entornos complejos y de incertidumbre marcados en esta era de la pandemia, con un pensamiento flexible y creativo que responda a plantear modelos productivos diferentes, base de una nueva sociedad para las futuras generaciones.

**Dra. Janeth Hernández C.**  
**Decana de Investigación y Postgrado**

### Autoridades Rectorales

Dr. Oscar Belloso Medina. Rector  
 Dr. Placido Martínez Paz. Vicerrector Académico  
 Dr. Ángel Villasmil Rangel. Vicerrector Administrativo  
 Dr. Humberto Perozo Reyes. Secretario

Comité Organizador	Comités Científicos
<p>Dra. Janeth Hernández Corona. <b>Decana de Investigación y Postgrado.</b></p> <p>Dra. María Govea de Guerrero. <b>Directora del Centro de Investigación de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales (CICJPS).</b></p> <p>Dr. Francisco Guerrero. <b>Director del Centro de Investigación de Ciencias Administrativas y Gerenciales (CICAG).</b></p> <p>Dr. Johan Urdaneta. <b>Director del Centro de Investigación de Humanidades y Educación (CIHE).</b></p> <p>Dra. Adolfina Amaya. <b>Directora del Centro de Investigación de Desarrollo Tecnológico e Ingeniería (CIDETIU).</b></p> <p><b>Coordinadores de Postgrado:</b>                      Dra. Jennifer Quintero.  <b>Coordinadora de los Doctorados en Ciencias Gerenciales, Ciencias Políticas y Sociales.</b></p> <p>Dr. Johan Urdaneta.  <b>Coordinador del Doctorado en Ciencias de la Educación.</b></p> <p>Dra. Cruz Barreto.  <b>Coordinadora del Doctorado en Ciencia, Tecnología e Innovación.</b></p> <p>Dr. Daniel Romero.  <b>Coordinador de la Maestría en Gerencia Empresarial.</b></p> <p>Dra. Rocelia Rodríguez.  <b>Coordinador de la Maestría de Proyectos Industriales</b></p> <p>M.Sc. Nerio Abreu.  <b>Coordinador de las Maestrías en Gerencia del Mercadeo y Ciencias de la Comunicación.</b></p> <p>Dra. Marisol Marcano.  <b>Coordinadora de la Maestría en Recursos Humanos.</b></p> <p>M.Sc. Bárbara Ordoñez.  <b>Coordinadora de las Maestrías de Telemática en Control y Automatización de Procesos, y Gerencia de Proyectos de Investigación y Desarrollo.</b></p> <p>M.Sc. Massiel Nava.  <b>Coordinadora de la Maestrías en Derecho del Trabajo y Derecho Mercantil.</b></p> <p>M.Sc. Felipe Villalobos.  <b>Coordinador de la Maestría en Gerencia Tributaria.</b></p> <p>M.Sc. Andreina Montiel.  <b>Coordinadora de la Maestría en Gerencia Educativa.</b></p> <p>Dra. Delkis Parra.  <b>Coordinadora de las Especializaciones.</b></p>	<p><b>Comité de Recepción y Logística:</b>                      Dra. Adolfina Amaya                      Dra. Jennifer Quintero                      M.Sc. Nerio Abreu</p> <p><b>Comité de Arbitraje:</b>                      Dr. Martín Leal                      Dr. Jesús Arocha                      M.Sc. Geryk Núñez                      Dra. Raysa Chirino                      M.Sc. Reynaldo Jiménez                      M.Sc. Heberto Martínez                      Dra. Elizabeth García                      M.Sc. Zobeida Geles                      Dra. Gladys Contreras                      Dra. Jenifer Rojas                      Dr. Paulino Montilla                      Dr. Nerio Reyes                      Dra. Verónica González                      M.Sc. Rocelia Rodríguez                      Dr. Cesar Bohórquez                      Dra. Helen Hernández                      Dr. Sandro Pérez                      Dr. Douglas Romero                      M.Sc. Ramón Rodríguez                      Dr. Daniel Romero                      Dra. Paola Villasmil                      Dra. Marisela Zabala                      Dr. Carlos Vílchez                      Dra. Dianiris Hernández                      Dr. Humberto López                      Dr. José Linares                      Dr. Manuel Machado                      Dr. Luis Vera                      Dra. Lucía Ferrel                      M.Sc. Andreina Montiel                      Dr. Alex Rolong                      Dra. Josefina Godoy</p> <p><b>Comité de Forma y Estilo:</b>                      Dr. Sandro Pérez                      Dra. Jennifer Quintero</p>

© UNIVERSIDAD PRIVADA DR. RAFAEL BELLOSO CHACIN. 2022

Decanato de Investigación y Postgrado

© MEMORIAS DE LAS XI JORNADAS DE INVESTIGACION Y POSTGRADO: "INNOVACIÓN Y DESAFÍOS DE LA INVESTIGACIÓN EN TIEMPOS DE COVID-19"

Publicación Científica Arbitraria

ISBN: Nro. 978-980-414-076-1

Concepto Gráfico: Decanato de Investigación y Postgrado

Diagramación y Montaje: Dirección de Tecnologías de la Información. Unidad de Servicio Web

Editado por: Fondo Editorial

Versión Digital en Maracaibo-Venezuela

Reservados todos los derechos. Salvo excepción prevista por la ley, no se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos conlleva sanciones legales y puede constituir un delito contra la propiedad intelectual.

**ÍNDICE**  
**CENTRO DE INVESTIGACIÓN DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES**

[CICJPS001](#) Mecanismos de defensas del patrono durante la ejecución anticipada en el procedimiento de reenganche en Venezuela. Marcano, Ana Karina .....6

[CICJPS002](#) Métodos de pagos electrónicos en Venezuela. Herrera, José .....22

[CICJPS003](#) Apertura del procedimiento de fiscalización. González, Yugeina, Paz, Blanca y Fernández, Ruth .....40

[CICJPS004](#) La aplicación de la corrección monetaria en los beneficios económicos de las convenciones colectivas en postpandemia. Madriz, Víctor .....54

[CICJPS005](#) Disrupción como estrategia para el cambio sociopolítico en escenarios de postpandemia covid-19. María Govea de Guerrero, Francisco Guerrero y Miguel Negrón .....64

[CICJPS006](#) Sistematización de la justicia de la etnia kankuama de Colombia en la postpandemia. Pedroza, Antonio y Charris, Martha .....73

[CICJPS007](#) Consecuencias del covid-19 en la gobernabilidad municipal. Estudio de caso. Pedroza, Antonio y Fernández, Wilfer .....95

[CICJPS008](#) Violencia política y medida preventiva en la pandemia covid-19. hacia la postpandemia en Colombia. Duran, Emigdio, Baquero, Tania y Charris, Martha .....112

[CICJPS009](#) Reflexiones teóricas sobre los desafíos de la gestión de riesgo laboral emergente en tiempos de covid-19. Robles, Karelis .....123

[CICJPS010](#) Análisis de los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la pandemia covid-19. Villalobos, Mendry, Quintero, Patricia y Oviol, Jacqueline .....131

[CICJPS011](#) Las starups y su carácter innovador para el comercio en Venezuela en la postpandemia. Rondón, Alexis .....152

[CICJPS012](#) El metaverso: desafíos y riesgos jurídicos. Echavarría, Asiria, Landaeta Darwin .....160

[CICJPS013](#) Teoría acción comunicativa de Jürgen Habermas como estrategia comunicacional en tiempos de pandemia covid-19. Terán, Víctor; Parada Joseusdam y Díaz Cid, Luz Estela .....169

[CICJPS014](#) La permuta financiera en el derecho mercantil venezolano. Sánchez, Davis. ....183

[CICJPS015](#) Políticas de inclusión social con perspectiva de género para la seguridad alimentaria en tiempos de pandemia y cambios climáticos. González, Verónica .....190

[CICJPS016](#) Brechas existentes para el acceso a las políticas públicas laborales y de protección social de los migrantes en Latinoamérica en tiempos de covid y post covid-19. González, Verónica .....200

[CICJPS017](#) Programa de supervisión correctiva aplicado a funcionarios del cuerpo de policía nacional bolivariana del estado Zulia. Hernández Araque, Ratselyn; Morales Ramírez, Yngridbert y Nava Chacin, Massiel .....216

**MECANISMOS DE DEFENSAS DEL PATRONO DURANTE LA EJECUCIÓN ANTICIPADA EN EL PROCEDIMIENTO DE REENGANCHE EN VENEZUELA**

DEFENSE MECHANISMS OF THE EMPLOYER DURING THE ANTICIPATED EXECUTION IN THE RE-ENGAGEMENT PROCEDURE IN VENEZUELA.

**Marcano, Ana**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[anakarinam1711@gmail.com](mailto:anakarinam1711@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7960-5309>

**RESUMEN**

El propósito del presente estudio es analizar los mecanismos de defensas del patrono durante la ejecución anticipada en el procedimiento de reenganche en Venezuela. Utilizando en los aspectos teóricos autores como Díaz (2014), Corrales (2012), Payan (2011), la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), entre otros. La investigación desde el punto de vista de los objetivos externos es descriptiva, documental, con un diseño bibliográfico. Las unidades de análisis fueron los documentos legales y textos. Utilizando como técnica la revisión documental y análisis de la matriz, empleando como técnicas de recolección de datos el análisis de contenido, la hermenéutica y la triangulación. Por tratarse de una investigación documental, el instrumento usado es la guía de observación. Los resultados obtenidos arrojan que la inexistencia de normatividad jurídica que regula el procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos, produce una indefensión para el patrono, razón por la cual se llega a la conclusión que se evidencia un amplio margen de inseguridad jurídica que de forma directa afecta el ámbito empresarial como fuente material del derecho laboral.

**Palabras Clave:** Reenganche, Derecho a la Defensa, Debido Proceso.

**ABSTRACT**

The purpose of this study is to analyze the employer's defense mechanisms during the anticipated execution in the re-engagement procedure in Venezuela. Using in the theoretical aspects authors such as Díaz (2014), Corrales (2012), Payan (2011), the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), Organic Law of Labor, Workers and Workers (2012), among others. The research from the point of view of external objectives is descriptive, documentary, with a bibliographic design. The units of analysis were legal documents and texts. Using as a

technique the documentary review and analysis of the matrix, using as data collection techniques the analysis of content, hermeneutics and triangulation. Because it is a documentary investigation, the instrument used is the observation guide. The results obtained show that the absence of legal regulations that regulate the procedure of re-engagement and payment of lost wages, produces a defenselessness for the employer, which is why it is concluded that there is a wide margin of legal uncertainty that directly affects the business environment as a material source of labor law.

**Keywords:** Re-engagement, Right to Defense, Due Process.

## Introducción

En Venezuela, el proceso judicial es uno de los mecanismos dirigidos a proteger la Constitución y el Estado de Derecho, puesto que mediante su ejercicio se salvaguardan los derechos fundamentales, se vigila la normativa constitucional, se sancionan los delitos o faltas, así como también se puede impedir arbitrariedades del poder y solucionar o prevenir los conflictos.

Al respecto, el debido proceso en la legislación venezolana está consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 49, el cual enumera los aspectos que deben caracterizar las actuaciones judiciales y administrativas, incluyendo la defensa y la asistencia jurídica como derechos inviolables, la presunción de inocencia, el derecho a ser escuchado, no ser sancionado por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes, derecho a ser informada de los cargos por los cuales se le investiga, así como a recurrir de una sentencia en donde sea declarado culpable.

Ahora bien, en materia laboral en Venezuela, en la derogada Ley Orgánica del Trabajo (Asamblea Nacional, 1997), en su artículo 454, se establecía que frente a un despido injustificado, el trabajador podía dentro de los treinta (30) días continuos siguientes, solicitar ante el inspector del trabajo el reenganche o la reposición a su situación anterior. Luego de la investigación del inspector del trabajo, si se verificaba que procedía la inamovilidad, se ordenaba el reenganche y el pago de salarios caídos. En dicha ley además se establecía que como sanción al patrono que desacataba la orden de reenganche, debía cancelar una multa no menor de  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo y no mayor de dos (2) salarios mínimos (art. 639 de la LOT). Lo exiguo de su monto redundó en su baja efectividad, siendo considerada una estabilidad relativa.

Esta figura del reenganche laboral, se mantuvo en la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores, pero se produjo un cambio en algunas de las fases del procedimiento, que pudiera estar violentando el debido proceso del patrono. La ejecución del presente artículo se realiza considerando la necesidad de ampliar la información sobre una posible violación a los preceptos constitucionales, pues este procedimiento no puede privar, ni desconocer o atentar

de manera arbitraria los derechos fundamentales inherentes a todo individuo en razón de su naturaleza humana.

## **Desarrollo**

### **Mecanismos de defensas del patrono durante la ejecución anticipada en el procedimiento de reenganche en Venezuela**

#### **Finalización del contrato a tiempo determinado**

Alfonso (2006) señala que la relación mediante la cual una persona, trabajador, se obliga a prestar sus servicios, bien sean estos predominantemente manuales o intelectuales, de forma personal, bajo la dependencia o subordinado a las instrucciones dadas por la persona, natural o jurídica, el empleador, quien se beneficia de los servicios y en contraprestación da al primero (Trabajador) una remuneración (salario), es una relación de trabajo, la cual es regulada en un contrato de trabajo de trabajo, de forma preferentemente escrita, este contrato de trabajo, como una garantía al derecho Constitucional a la estabilidad en el Trabajo, debe ser indeterminado en el tiempo, siendo los contratos por tiempo definido, una excepción.

Por lo cual la ley establece los supuestos en los cuales partes se pueden obligar por tiempo determinado, así como establece limitaciones en cuanto a la duración del mismo, las indemnizaciones que corresponde al trabajador despedido sin justa causa o que se retire sin justa causa antes del vencimiento del término del contrato.

El contrato de Trabajo es definido por el Alfonso (2006) como: "Contrato por el cual el trabajador se obliga a permanecer personalmente a disposición de un patrono con el fin de prestarle sus servicios manuales o no, en condiciones que le aseguren el bienestar, la salud y la vida en el trabajo, a cambio de una remuneración o salario".

Seguidamente LOTMAR (1985) considera que el contrato de trabajo es: "Aquél por el cual una persona - el trabajador - se obliga respecto de otra -el patrono- a trabajar durante un tiempo determinado o a ejecutar alguna obra mediante un precio".

La Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadora y Trabajadores, en lo adelante LOTTT, define el contrato de trabajo:

"Artículo 55 LOTTT "El contrato de trabajo, es aquel mediante el cual se establecen las condiciones en las que una persona presta sus servicios en el proceso social de trabajo bajo dependencia, a cambio de un salario justo, equitativo y conforme a las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y esta Ley".

El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo indeterminado o por tiempo determinado, siendo el contrato por tiempo indeterminado el contrato típico, garante de la estabilidad en el trabajo, ya que se conoce la fecha de inicio pero no de finalización, siendo por ello indeterminado en el tiempo, y el contrato por tiempo determinado viene ser una excepción por lo cual la ley regula de forma restrictiva los supuestos en los cuales pueden celebrarse este tipo de contratos, en los que se conoce de antemano la fecha de finalización del mismo. El contrato de trabajo celebrado por tiempo determinado, el cual es un contrato atípico o excepcional, en el cual “las partes han limitado la duración de los servicios del trabajador”. Se prevé su duración en forma cierta y precisa.

Es regulado en la LOTTT, en su artículo 62: “El contrato celebrado por tiempo determinado concluirá por la expiración del término convenido y no perderá su condición específica cuando fuese objeto de una prórroga.”

Estos contratos podrán celebrarse únicamente en los siguientes casos, enumerados en el artículo 64 de la LOTTT:

- a) Cuando lo exija la naturaleza del servicio.
- b) Cuando tenga por objeto sustituir provisional y lícitamente a un trabajador o trabajadora.
- c) Cuando se trate de trabajadores o trabajadoras de nacionalidad venezolana que prestarán servicios fuera del territorio del República Bolivariana de Venezuela, de conformidad con lo establecido en esta Ley.
- d) Cuando no haya terminado la labor para la que fue contratado el trabajador o trabajadora y se siga requiriendo de los servicios, bien sea por el mismo trabajador o trabajadora u otro o otra”.

En ese orden de ideas tenemos que la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia mediante Sentencia Nro.046 de fecha 18 de febrero de 2016 (Y.H.A Vs. COCA COLA FEMSA DE VENEZUELA, S.A.) señaló:

Con base el cúmulo probatorio valorado supra y en aplicación de las normas que rigen en materia de contrato de trabajo, colige esta Sala que la parte demandada cumplió con su carga probatoria de demostrar que el actor, fue contratado para prestar sus servicios como suplente de los períodos vacacionales anuales correspondientes a los trabajadores de nómina fija ciudadanos R.F. y L.M.D., los cuales disfrutaron en los siguientes términos: el primero, en forma escalonada durante la vigencia del contrato, esto es, entre el 30 de abril al 16 de julio de 2012 y el segundo en el periodo comprendido del 30 de abril al 23 de mayo de 2012.

Por tanto, contrariamente a lo afirmado por la parte actora, el objeto del contrato debe ser reputado como válido, conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 77 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las

Trabajadoras en concordancia con el artículo 62 eiusdem pues de las actas procesales quedó demostrado que entre la primera prórroga del contrato de trabajo suscrita (2 al 23 de enero de 2012) por el actor y el segundo contrato (30 de abril al 16 de julio de 2012) discurrió un lapso superior a tres meses, aunado a que no resultó demostrada la intención de las partes para continuar con la relación de trabajo, por lo que establece esta Sala que la naturaleza jurídica del contrato de trabajo que unió al ciudadano Y.H.A. con la sociedad mercantil Coca Cola Femsa de Venezuela, S.A., es a tiempo determinado. Así se decide”.

Seguidamente mediante Sentencia Nro. 770 de fecha 10 de agosto de 2017 (Rafael Zamora Rodríguez y otros contra Consorcio Línea II), la Sala de Casación del Tribunal Supremo de Justicia señaló:

“En conexión con lo anterior, otro efecto práctico de la naturaleza jurídica del contrato, se patentizaría en lo relativo a la acción de inamovilidad, pues el trabajador tiene derecho a ella, no obstante, en el caso del trabajador a tiempo determinado, la misma estará presente mientras no hubiere vencido el término del contrato y, en caso de un contrato por obra determinada hasta tanto no haya concluido la parte de la labor para la cual fue contratado”

Así, en sucesivos decretos de inamovilidad especial como el establecido en Gaceta Oficial N° 40.817, de fecha lunes 28 de diciembre de 2015, mediante el Decreto 2.158, que tiene vigencia por 3 años hasta el 28 de diciembre de 2018, se establece también que gozarán de inamovilidad los trabajadores con contrato por tiempo determinado y obra determinada durante la vigencia del contrato a tiempo determinado o la obra.

Es frecuente que los patronos no interpreten correctamente la protección de la inamovilidad y que por ejemplo se haga un contrato a 90 días y que durante la vigencia del mismo, supongamos el día 15 se quiera dar por terminada la relación, interpretando que el trabajador aún no tiene un mes de antigüedad y que por tanto no goza de inamovilidad, dicha interpretación es incorrecta, el trabajador goza de inamovilidad desde la fecha de inicio hasta la terminación del contrato (desde el día 1 hasta el 90) por ser un contrato a tiempo determinado y no a tiempo indeterminado y que el mismo goza de inamovilidad durante “toda” la vigencia del contrato. Lo mismo ocurre con los trabajadores con contrato a “Obra” determinada, pero en función de la etapa u obra para la que se contrate.

### **Inexistencia de la relación de trabajo**

La cualidad o legitimación a la causa ha sido, desde hace mucho tiempo, objeto de diversos estudios por parte de los más reconocidos estudiosos del Derecho Procesal, de donde surgió la brillante tesis del ilustre y reconocido jurista Loreto (1956) “Contribución al estudio de la excepción de inadmisibilidad por falta de cualidad”, quien precisó la cualidad como la pura afirmación de la titularidad de un interés jurídico por parte de quien lo pretende hace valer jurisdiccionalmente en su

propio nombre (cualidad activa) y como la sola afirmación de la existencia de dicho interés contra quien se pretende hacerlo valer (cualidad pasiva), sin que sea necesaria, para la sola determinación de la existencia o no de la legitimación.

La verificación de la efectiva titularidad del derecho subjetivo que se pretende hacer valer en juicio, por cuanto ello es una cuestión de fondo que debe resolverse, precisamente, luego de la determinación de la existencia de la cualidad, es decir, que la legitimación ad causa constituye un presupuesto procesal del acto jurisdiccional que resuelva el fondo o mérito de lo debatido, sin que ello desdiga de la vinculación evidente con el derecho de acción, de acceso a los órganos de administración de justicia o jurisdicción y, por tanto, con una clara fundamentación constitucional.

Tal vinculación estrecha de la cualidad a la causa con respecto al derecho constitucional a la jurisdicción obliga al órgano de administración de justicia, en resguardo al orden público y a la propia constitución (ex artículo 11 del Código de Procedimiento Civil), a la declaración, aun de oficio, de la falta de cualidad a la causa, pues, de lo contrario, se permitiría que pretensiones contrarias a la ley tuviesen una indebida tutela jurídica en desmedro de todo el ordenamiento jurídico, lo que pudiese producir lo contrario al objeto del Derecho mismo, como lo es evitar el caos social.

Por su parte AROCA (1994) refiere que la pasiva de la relación jurídica material y la posición habilitante para formular una pretensión (legitimación activa) o para contradecirla (legitimación pasiva), posición que a su vez puede ser ordinaria o directa, cuando quien demanda afirma ser titular del derecho subjetivo e imputa la titularidad pasiva al demandado, o puede ser también extraordinaria o indirecta, lo que tiene lugar cuando el que demanda no afirma ser titular del derecho subjetivo o no imputa la titularidad pasiva al demandado, sino que interviene por ley para proteger un interés, sea éste privado, social o público.

Chiovenda (1994) por su parte señala: "...para que para que el juez estime la demanda, no basta que considere existente el derecho, sino que es necesario que considere que éste corresponde precisamente a aquel que lo hace valer y contra aquel contra quien es hecho valer; o sea, considere la identidad de la persona del actor con la persona en cuyo favor está la ley (legitimación activa) y la identidad de la persona del demandado con la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley (legitimación pasiva).

## **Pago de prestaciones y demás conceptos laborales**

La aceptación por parte del trabajador del pago por concepto de prestaciones sociales o su reclamación ante los organismos jurisdiccionales, constituye otro modo de terminación del procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos.

En ese sentido tenemos que la Sentencia de la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 12 de junio de 2013, caso Neferty Zobeida Cuberos Vielma contra Banco Provincial, S.A. Banco Universal que reitero el criterio establecido en sentencia N° 461, de fecha 25/05/2004, de la misma sala:

Tampoco puede pretender el trabajador solicitar la calificación del despido y, el consecuente reenganche y pago de salarios caídos, cuando se evidencia en autos que al ser despedido injustificadamente por el patrono recibió el pago de su prestación de antigüedad y demás conceptos laborales, aceptando así la finalización o ruptura de la relación de trabajo, por lo que en caso de que considere incompleto el montorecibido, deberá demandar la diferencia a través del juicio ordinario, así como cualquier otra indemnización a que tuviera lugar (...) (Énfasis de la Sala)

Asimismo, se tiene la Sentencia N° 1207 dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 06 de julio de 2.001 la cual establece textualmente: (omissis)

“En este orden de ideas debe precisar esta alzada, que en la sentencia dictada en primera instancia en ningún momento se violó el orden público (sic) de las leyes laborales, en todo caso, se dio cabal cumplimiento al pago establecido en la Ley Orgánica del Trabajo por los conceptos de prestaciones sociales e indemnización por despido, respetando en todo momento los derechos que se le deben al trabajador, el caso es que la indemnización la paga el patrono cumpliendo así con la exigencia legal, salvaguardando la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, pero si el trabajador considera que no desea continuar en su Trabajo, debe evitar recibir el pago de sus acreencias laborales y las indemnizatorias, que solo y únicamente deben ser canceladas al final de la relación laboral, por ello la conducta asumida por la trabajadora al aceptar libre de constreñimiento el pago de sus prestaciones sociales e indemnizaciones, dejo (sic) saber al orden público (sic), es decir al interés general, que daba por aceptado el pago de sus acreencias tal como lo establecen las leyes, y con el pago de la indemnización, es la manifestación tácita e implícita de no querer continuar la relación laboral que existía entre las partes, caso contrario, como un asunto que compete al orden público le interesa que se realizó el pago por el patrono, respetando los derechos que le correspondían al trabajador, y al haberlo recibido satisfactoriamente la trabajadora, se consumó la terminación de la relación laboral, no como se pretende, que aún (sic) cuando se recibió el pago y la indemnización, también debe el empleador reengancharla, pues ese no es el interés legal y no se acatan los lineamientos del Tribunal Supremo de Justicia con respecto a estos casos, ya que entonces, estaría el pago indemnizatorio sujeto a repetición, y generaría un caos, ya que el interés general no es dañar a una de las partes, sino aplicar la justicia que debe impartirse en igualdad a las partes, por lo que esta alzada no considera que hubo

violación alguna al orden público (sic) y nunca se irrespeto (sic) la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador y así se decide.”

## **Inexistencia del despido**

En la búsqueda de una conceptualización o definición jurídica que nos permita construir una representación acertada de la figura del despido, encontramos que Ossorio (2008), señala lo siguiente: “(...) Se aplica con respecto a la ruptura unilateral, que hace el patrono, del contrato individual del trabajo celebrado con uno o varios trabajadores”.

Dentro de la conceptualización señalada se sugiere que el despido equivale a la potestad del empleador o patrón de romper con la relación laboral, ya sea de manera encausada o alegando causa justificante para dicha ruptura, y en el desarrollo de dicha idea.

Asimismo tenemos que Baylos (2012) refiere que durante el proceso de ejecución del procedimiento de reenganche y pago de salarios caídos, se pueden presentar casos en los cuales el patrono alegue que nunca procedió de forma injustificada al despido del trabajador, sino que por el contrario existen situaciones en las cuales el trabajador no puede estar de forma temporal en su puesto de trabajo, tal y como ocurre cuando opera la suspensión justificada de la relación de laboral por existir una litispendencia asociada a la estabilidad del trabajador en el sitio de trabajo por motivo de ausencia justificada del trabajador (con reducción de salario a 1/3), y por medidas de bioseguridad.

Sin que por ello se entienda que existe una terminación del vínculo laboral, y que por tal motivo se impide el acceso del trabajador a su puesto de trabajo, pero percibiendo el pago de salario compartido entre el patrono y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales).

En tal sentido, la inexistencia del despido es otro de los alegatos que puede invocar el patrono al momento de la referida ejecución que necesariamente amerita por parte de la autoridad administrativa la apertura del lapso probatorio a los fines de verificar los alegatos efectuados por el empleador.

Entre ellos se encuentran la carencia de estabilidad e inamovilidad que La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras respecto a la relación laboral consagra dos tipos de estabilidad, a) La estabilidad absoluta, concebida como una garantía de permanencia en el empleo que origina, a favor del trabajador, el derecho a no ser despedido del trabajo sino por las causales establecidas en la ley y con la autorización de la Inspectoría del Trabajo y b) la estabilidad relativa que establece como obligación primaria, ante todo despido injustificado, la reincorporación del trabajador a su puesto de trabajo y la cancelación de los salarios dejados de percibir, solo (sic) que tal obligación resulta facultativa para el patrono, dado que la ley lo autoriza a liberarse de dicha carga resarciendo pecuniariamente el daño generado, a través del pago de una indemnización por despido.

Nuestro ordenamiento jurídico prevé cuatro situaciones en las que el patrono requiere calificación previa para el despido, a saber: El fuero maternal, fuero

sindical, la suspensión de la relación laboral y los Decretos de Inamovilidad Laboral establecidos por el Ejecutivo Nacional, estableciéndose una inamovilidad absoluta que no le permite al patrono proceder al despido mediante el pago de la indemnización prevista en la ley sustantiva del trabajo.

La figura de la “**estabilidad**” en el ámbito del derecho laboral, representa una de las garantías creadas en favor del trabajador para atender específicamente los casos de privación injustificada del empleo o despido injustificado. Desde el punto de vista doctrinal esta figura es entendida como “(...) la institución jurídico-laboral que protege a los trabajadores contra los despidos sin justa causa, garantizando la permanencia y continuidad en las labores, siempre que no medie una causa que permita legalmente su finalización” García (1996).

Conforme al ordenamiento constitucional vigente, la estabilidad en la relación de trabajo, como noción general, es una garantía reconocida por el constituyente de 1999 en favor del trabajador con el propósito de impedir el ejercicio arbitrario del “derecho” que tiene el empleador de dar por concluida la misma, sin que medie causa establecida en la ley que así lo justifique. Dicho concepto se asocia a la nota de durabilidad o permanencia del trabajador en su empleo y constituye un atributo del derecho al trabajo -y del deber de trabajar- que establece el artículo 87 del Texto Constitucional.

La estabilidad laboral puede ser relativa o absoluta, dependiendo de la intensidad de la protección dada al nexo laboral. Tales manifestaciones de esta garantía ya han sido analizadas por la Sala Constitucional en sentencia N° 1.185 del 17 de junio de 2004 (caso: Alí Rodríguez Araque y otro), efectuando para ello, las siguientes distinciones:

“(...) la noción ‘estabilidad absoluta y relativa’ utilizada por la doctrina y parte de la jurisprudencia patria, ha sido constantemente empleada para demarcar el grado de protección que tienen (sic) el trabajador dentro de la relación de trabajo, y la posibilidad del patrono para rescindir el vínculo existente entre ambos. Con base en el manejo de estos términos, se distinguió que el despido -de mediar justa causa- debía sujetarse bajo distintos parámetros dependiendo del fuero o del régimen regular que invista al trabajador. De allí que, en los casos determinados bajo la ‘estabilidad absoluta’, catalogada por algunos como ‘causales de inamovilidad’ el patrono debe apegarse a un procedimiento administrativo previo ante un funcionario calificado con competencia en materia del trabajo para que éste califique el despido so pena de que sea ordenado su reenganche. Tales supuestos pueden ocurrir cuando medie a favor del trabajador alguno de los supuestos contentivos de los fueros especiales. Mientras que, en los casos de ‘estabilidad relativa’, el trabajador no se encuentra amparado bajo elementos derivados de circunstancias excepcionales o accidentales que le den protección, siendo en ese caso que, el patrono bajo justa causa de conformidad con la ley, rescinde la relación de trabajo,

quedando bajo la diligencia del trabajador actuar ante el juez laboral para que se determine si efectivamente procedía el despido, siendo un medio expedito de revisión de la culminación del contrato de trabajo...”.

De acuerdo con el criterio jurisprudencial transcrito **supra**, la “**estabilidad absoluta o propia**”, está concebida como una protección temporal de permanencia del trabajador en su empleo por circunstancias especiales o excepcionales que origina, en su favor, el derecho a no ser despedido del trabajo sino por las causales establecidas en la ley y con la autorización previa del Inspector del Trabajo, mientras que la “**estabilidad relativa o impropia**”, esta ideada como un sistema de protección básico, similar al de la estabilidad absoluta aplicable a la generalidad de los trabajadores, el cual se diferencia en que la obligación del patrono de reenganchar al trabajador es de carácter facultativo; por lo tanto, al momento de ordenarse la reincorporación y pago de salarios caídos de un trabajador despedido de manera injustificada, el patrono puede liberarse de dicha carga resarcando pecuniariamente el daño generado, a través del pago de una indemnización por el despido.

### **Apertura al lapso probatorio**

El derecho a la prueba es fundamental en la medida en que es inherente a la persona y tiene además diversos mecanismos de refuerzo propios de los derechos fundamentales. El contenido esencial del derecho a la prueba es la posibilidad que tiene la persona de utilizar todos los medios posibles en aras de convencer al juez sobre la verdad del interés material perseguido.

Se caracteriza, además, por ser un instrumento de la persona por lo que de manera alguna puede expandirse hasta el límite de arrasar con los demás derechos fundamentales. Se trata de un derecho subjetivo exigible al juez cuyo objeto es una acción u omisión en la actividad probatoria. Incluso, en su conexión con el derecho al acceso a la justicia, puede tratarse de una prestación económica para hacer seriamente efectivo este derecho, operando en todo tipo de proceso judicial o extrajudicial.

Bedoya (2006) señala que la fundamentalidad del derecho a la prueba está en que es un derecho típicamente individual, inherente a la persona, de aplicación directa, justiciable mediante la acción de tutela. Se encuentra entre los derechos que deberían ser regulados mediante ley y de los que no son susceptibles de suspensión durante los estados de excepción. Tiene un contenido esencial consistente en la facultad de las personas de propender por la formación de la convicción del juez sobre la verdad de los presupuestos fácticos del derecho o del interés material en litigio.

Precisamente, la acepción de prueba como convicción se erige en el contenido esencial del derecho a probar. Este contenido esencial aglutina los demás

componentes del derecho a probar: a asegurar los instrumentos o las fuentes de prueba, a solicitar medios de prueba, a la admisión, a la práctica y a la valoración; asimismo, incluye el proponer al juez argumentos de prueba y a contradecir los que este aduzca como fundamento de su convicción.

El contenido esencial de este derecho pone el acento en uno de sus aspectos más característicos y es la conexión entre la actividad procesal y el derecho material. Conexión que no es otra, que la verdad sobre los presupuestos fácticos del derecho material. La prueba es el elemento conector entre el derecho procesal y el sustancial, es el puente entre ellos.

Las instituciones procesales y sus garantías son los condicionamientos de legitimidad constitucional de la determinación que hace el juez sobre la verdad jurídica y fáctica. Las diversas garantías procesales y probatorias son instrumentos de validez constitucional de la decisión del juez sobre la verdad jurídica y la verdad fáctica.

Debe tenerse presente que la adjudicación del derecho sustantivo en el Estado de Derecho se supedita a la coherente interpretación de las normas que regulan tal derecho —*Quaestio iuris*— y de la convicción sobre los hechos que son el presupuesto del mismo —*Quaestio facti*—. El derecho a la prueba tiene como contenido principal la facultad de la parte o del interviniente de exigir un determinado contenido de la verdad sobre los hechos favorables al interés material que persigue.

En estas condiciones el papel del debido proceso es configurar y limitar el contenido de esa verdad a los condicionamientos de validez constitucional o legal. Y la función del derecho al acceso a la justicia es exigir una respuesta del juez sobre el derecho material en discusión, condicionando el contenido al debido proceso.

La prueba entendida en su acepción de instrumento debe seguir el debido proceso en su configuración legal como derecho. El debido proceso, en general, sirve de presupuesto de validez en la obtención de la verdad de los hechos. Aunque no es necesario que un derecho fundamental tenga un contenido totalmente independiente de otros derechos, se quiere demostrar que no todos los contenidos del derecho a la prueba se incluyen en algún otro derecho.

## **Metodología**

### **Tipo de Investigación**

El Tipo de Investigación utilizado en el presente trabajo, ha sido el llamado tipo Documental porque este, es el que más se adapta para la investigación de los hechos Sociales con influencias Jurídicas; además el mismo, nos ayuda a ordenar y sistematizar el conjunto de ideas y principios fundados por la ciencia, la Doctrina, la Jurisprudencia y la Legislación referente a un evento social.

En tal sentido el Doctrinario Altare (1993) define al tipo de Investigación Documental como: “Aquella que centra su atención en la utilización de una estrategia basadas en análisis de los obtenidos de libros, Leyes...etc. Puede

definirse también como en proceso legal dirigido a indagar, organizar e interpretar datos o informaciones extraídos de fuentes documentales sobre un tema específico. (p. 50). Así como el mencionado autor, muchos han dado su aporte a la conceptualización del Método Documental, lo define como: aquel que se utiliza para el análisis de un tema específico a través de la recolección de datos derivados de fuentes documentales, es decir, revistas, libros, leyes, jurisprudencias, etc. Lo cual fue necesario para el análisis un Procedimiento de Solicitud de Reenganche.

Se justifica el uso del tipo de Investigación Documental, por cuanto este proporciona las ideas principales de los Deberes y Derechos del patrono, además de llevar muy cuidadosamente las normas, los requisitos y los pasos a seguir, en todo lo relacionado con lo que exige la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT) para el cumplimiento de sus normas.

### **Diseño de Investigación**

El diseño investigativo utilizado es el bibliográfico y documental ya que se basa a través de las referencias, citas bibliográficas, documental, así como jurisprudencias relacionados con el tema de la un Procedimiento de Solicitud de Reenganche de los autores que desarrollan en su contenido aspecto relacionados con el tema planteado. Según la Universidad Nacional Abierta (U.N.A). (1998), el Diseño bibliográfico “Consiste en una estrategia de Investigación cuya fuente principal de datos está constituida por documentos escritos, los cuales selecciona el investigador de acuerdo a la pertinencia al estudio que realiza”. (p 284) De acuerdo al concepto anteriormente citado, el diseño bibliográfico lo entendemos como el conjunto de datos recolectados, cuya fuente principal es a través de documentos escritos, jurisprudencia.

### **Métodos, técnicas, e instrumentos de recolección de datos**

A este respecto Sabino (1992), refiere técnicas e instrumentos de recolección de datos, concretando que “es, en principio, cualquier recurso de que se vale el investigador para acercarse a los fenómenos y extraer de ellos información”. Por su parte Arias (2006), hace una distinción al establecer que “se entenderá por técnica, el procedimiento o forma particular de obtener datos e información, mientras que el instrumento es cualquier recurso, dispositivo o formato (en papel o digital), que se utiliza para obtener, registrar o almacenar información”. En tal sentido, una vez operacionalizada la matriz de análisis, se arrojan unos indicadores que sirven de referencia para la selección de los documentos pertinentes sujetos a la interpretación hermenéutica en atención a su estructura gramatical o lógica, al momento histórico en se emitió el documento por parte de la fuente primaria o a la intención con la que fue dictado.

Ahora bien, en tanto que nos planteamos una investigación jurídica se aplicara un método deductivo, realizando una interpretación generalizada al respecto del

material documental adminiculado y seleccionado, para determinar su aplicación a los casos concretos. Los documentos serán clasificados y posteriormente acumulados en aplicación del fichaje y del método folder en atención a las características de cada uno de los documentos a observar.

### **Técnicas de análisis de los datos**

Sobre la base de las ideas expuestas, se dedujo que las técnicas utilizadas para el análisis de la información a recolectar para analizar la oposición en ejercicio del derecho a la defensa del patrono en el procedimiento de reenganche venezolano fueron aquellas presentadas por Risquez (1999), las cuales son:

**La observación directa:** consistió en la técnica utilizada por el investigador para observar y recoger datos mediante su propia observación, apoyado en sus sentidos y en la meta que esta quiso alcanzar, la cual fue analizar la oposición en ejercicio del derecho a la defensa del patrono en el procedimiento de reenganche venezolano. De esta manera en el presente estudio, se utilizó dicha observación, dado que la información recolectada fue extraída directamente de textos, documentos, las cuales fueron debidamente analizadas.

**La técnica de lectura evaluativa:** Se realizó para efectuar lecturas críticas; entre ellas, las que permitieron comprender el mensaje del autor, valorando al mismo tiempo.

**La técnica de análisis de contenido:** Permitted abordar las características más importantes del contenido de un mensaje para transformarlo en descripciones propias, después de ser analizadas por el receptor.

**La técnica de resumen lógico:** Consistió en condensar de manera lógica las ideas de un texto de acuerdo con su importancia y con las relaciones existentes entre ellas. Esta fue utilizada a lo largo del presente estudio.

Finalmente, y con base a todo lo anteriormente expuesto por el autor, se hizo un análisis crítico de los textos utilizados, todo ello en función de los elementos constituyentes de la categoría a estudiar, la cual tuvo como fundamento analizar la oposición en ejercicio del derecho a la defensa del patrono en el procedimiento de reenganche venezolano.

### **Procedimiento de investigación**

Colmenares (2004) afirma que en el procedimiento se resumen los distintos pasos académicos y administrativos a ser llevados desde el comienzo hasta el final del trabajo de investigación; en otras palabras, se señalan las etapas de planificación, ejecución y presentación de resultados. Todo ello, conlleva a la investigadora a seleccionar las siguientes etapas, las cuales ayudaron a la misma a conseguir su objetivo principal, el cual fue analizar la oposición en ejercicio del derecho a la defensa del patrono en el procedimiento de reenganche venezolano, estas fueron:

**1. El problema**, en donde se presentó el planteamiento del problema, la formulación del mismo, los objetivos, la justificación, y la delimitación del presente estudio.

**2. Marco teórico**, en donde se presentaron los antecedentes, las bases teóricas y legales, y la operacionalización de las categorías en estudio.

**3. Marco metodológico**, con sus diversas etapas, donde se tomó en cuenta todos los aspectos metodológicos útiles para la realización del mismo.

**4. Resultados de la investigación**; en él se presentaron resultados encontrados del análisis realizado de los aspectos doctrinales y legales.

**5. Conclusiones, recomendaciones y referencias bibliográficas**, en esta última parte se presentaron las conclusiones y recomendaciones a las cuales llegó la investigadora, y de último se plasmaron todos los textos, tesis, artículos, ponencias, conferencias, entrevistas, guías de estudio que fueron útiles para la finalización del análisis de la oposición en ejercicio del derecho a la defensa del patrono en el procedimiento de reenganche venezolano.

## Reflexiones finales

En los mecanismos de defensa del patrono durante la ejecución anticipada en el procedimiento de reenganche en Venezuela, se destaca que el ordenamiento jurídico venezolano establece los mecanismos de protección dependiendo de la clase de despido y que de acuerdo a los elementos circunstanciales que permiten identificar la categoría del despido, distinguiéndose el despido justificado y el despido injustificado, definiéndolo por oposición esto es, será injustificado todo despido que no sea justificado y que tutelan el bien jurídico de la estabilidad en el empleo, determinado por una estabilidad general o relativa, especial o inamovilidad y la estabilidad absoluta, aunque los fundamentos jurídicos en uno y otro caso son diferentes, por encontrarse involucrado o bien el interés particular, o bien el interés del Estado en función del bienestar social de la colectividad.

## Conclusiones

Los mecanismos de protección de los trabajadores amparados de estabilidad bien sea general o la especial, el legislador ha especificado el órgano competente para conocer del despido como también el respectivo procedimiento o proceso a dilucidar, así es, que si se trata de la Estabilidad General o Relativa, el órgano competente son los Tribunales Especializados en materia laboral donde se prestó el servicio y es a través de un proceso laboral regulado por la nueva ley laboral sustantiva; por el contrario, si se está planteando la estabilidad especial o inamovilidad, el competente para conocer estas violaciones es el Ministerio del Trabajo, por intermedio del Inspector del Trabajo, aplicando para ello el

procedimiento establecido en los artículos 422 al 425 de la Ley Orgánica del Trabajo, los trabajadores y las trabajadoras.

El procedimiento de reenganche frente a los preceptos de igualdad de las partes, la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores (Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, 2012), la misma hace mención en el artículo 20 a que los patronos y patronas “aplicarán criterios de igualdad y equidad”. Sin embargo, no refiere estas disposiciones a los efectos de los patronos, más aún en el numeral 3 del artículo 425 de la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores, en el que se indica que el funcionario de la inspectoría del trabajo debe trasladarse acompañado del trabajador afectado por la medida de despido a notificar al patrono sobre la denuncia y orden de reenganche; destacando que la ausencia o negativa del patrono, declara como válidas las declaraciones del trabajador, por considerarse que la falta de respuesta es aceptación. Ello contraviene el principio de igualdad de las partes, por cuanto el inspector del trabajo puede trasladarse sin notificación, y al estar ausente o no preparado el patrono en condiciones de defenderse, se violaría el debido proceso, por cuanto se estaría declarando culpable de un despido injustificado al darle validez a las declaraciones del trabajador, sin una prueba en contrario. Se evidencia que, ante tal situación, se estaría considerando una condición desigual a los trabajadores y patronos, siendo los primeros favorecidos, inclusive por la ausencia de un patrono para asumir su propia defensa ante el organismo administrativo; lo cual ratifica que las partes no están siendo consideradas en condiciones de igualdad.

### **Referencias Bibliográficas**

- Alonso, M. (1980). Hacia un modelo democrático de relaciones laborales. España.
- Alfonso, R. (2001). Nueva didáctica del derecho del trabajo. (11era ed.). Caracas: Melvin.
- Caldera, R. (1939). Derecho del trabajo. (2da ed.). Caracas: Ateneo
- Carballo, C y Villasmil, H. (1998). El tripartismo y derecho del trabajo. Caracas: Texto. UCAB.
- Código Civil (1987).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta oficial de la República de Venezuela, 5.453 (Extraordinario), marzo 24 de 2000.
- Fernández, T. (1987). Nulidad de los actos administrativos. (2da ed.). Caracas. Jurídica Venezolana.
- Forero, R. (1998). La protección jurídica del empleo. I. Congreso Venezolano de Relaciones de Trabajo. Barquisimeto.
- García, J. (2004). Procedimiento laboral en Venezuela. Caracas. Pierre Tapia.
- (1995). La estabilidad laboral en Venezuela. Caracas: Pierre Tapia.

- González, J. (2004). La conciliación, la mediación y el control de la legalidad en el juicio de los trabajadores. Valencia – Venezuela. Hermanos Vadell.
- González, J. (1995). El juicio de calificación de despido. Caracas: Paredes.
- González, M. (1993). Algunas nociones sobre el procedimiento de estabilidad laboral. Caracas. Jurídica El Giro.
- Goizueta, N., Bernadorni, M, Hernández, O, Jaime, H y Zulueta, C. (1992). De la Relación de Trabajo. En comentario a la ley orgánica del trabajo. (Vol. I). Barquisimeto.
- Hernández, M. (1977). El despido en España, estudios sobre derecho laboral. Homenaje a Rafael Caldera. Tomo I. Caracas- Sucre.
- Petit, F. (2005). Los Procesos de la estabilidad laboral en Venezuela. Caracas. Liber.
- Rodríguez, I. (1993). La estabilidad judicial del trabajo. Caracas. Jurídica ALVA S.R.L.
- Villasmil, F. (2000). Comentarios a la ley orgánica del trabajo. Tomo I. (3era ed.). Maracaibo – Venezuela: Monfort.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y Las Trabajadoras. Gaceta Oficial N° 6.076. 7 de mayo de 2012.

**METODOS DE PAGO ELECTRÓNICOS EN VENEZUELA**  
MEAN ELECTRONIC PAYMENT METHODS IN VENEZUELA

**Herrera Salas, José Ángel**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[abog.joseherrera@gmail.com](mailto:abog.joseherrera@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4172-1192>

**RESUMEN**

La presente investigación tuvo como objetivo general Analizar los métodos de pago electrónicos en Venezuela, para ello se enfocó en los aportes teóricos basados en autores como, Calvo (2005), Maduro y Pittier (2004) y legislación nacional que tratan la materia como la Ley de Mensaje de datos y firmas electrónicas (2001), la Ley de Tarjetas de crédito, débito y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico (2008), así como legislación internacional como por ejemplo Ley 255 de 1999, Decreto ley 1692 de 2020 colombianos, entre otros. En cuanto al apartado metodológico la investigación estuvo tipificada como documental bajo un diseño bibliográfico, no experimental - transaccional. Como técnicas de recolección de datos se recurrió a la observación documental, por su parte el tratamiento de la información se sustentó en el análisis de contenido, hermenéutica jurídica y exegesis. Como conclusión se pudo determinar que los mismos gozan de protección jurídica proporcionada por el ordenamiento jurídico, que impone a través de distintas categorías normativas deberes de protección de la información digital y los datos que se emplean por los distintos sujetos intervinientes en las relaciones comerciales.

**Palabras Clave:** Medios de pago, mensaje de datos, protección jurídica

**ABSTRACT**

The present investigation had as general objective to analyze the on the new electronic payment methods in Venezuela, for this it focused on the theoretical contributions based on authors such as Calvo (2005), Maduro and Pittier (2004) and national legislation that They deal with matters such as the Law on Data Message and Electronic Signatures (2001), the Law on Credit and Debit Cards and other financing or electronic payment cards (2008), as well as international legislation such as Law 255 of 1999, Decree Colombian law 1692 of 2020, among others. Regarding the methodological section, the research was classified as documentary under a bibliographic design, not experimental - transactional. As data collection techniques, documentary observation was used, for its part the treatment of information was

based on content analysis, legal hermeneutics and exegesis. As a conclusion, it could be determined that they enjoy legal protection provided by the legal system, which imposes, through different regulatory categories, duties to protect digital information and data that are used by the different parties involved in commercial relations.

**Keywords:** Means of payment, data message, legal protection

## Introducción

Los medios electrónicos de pago pueden ser entendidos como instrumentos que permiten a su titular efectuar transferencias de fondos, realizar el retiro de dinero en efectivo, permitiendo la cancelación de sus obligaciones a distancia a través de red informática como internet, el uso de tarjetas electrónicas, o de aplicaciones en dispositivos digitales como los teléfonos inteligentes.

En este orden, este tipo medios electrónicos permite más fácilmente las transacciones y pagos entre personas naturales o jurídicas, comercios, entidades estatales, patrimonios autónomos y otros agentes de la economía, esenciales para el adecuado funcionamiento del sector financiero y para aumentar la eficiencia y formalidad de la economía, contribuyendo además a la transformación digital del Estado y de la sociedad.

Por lo antes dicho, el comercio requiere ajustar su estructura a las nuevas realidades del mercado, actualizar los estándares de operación, facilitar el acceso de nuevos actores en la cadena de pagos y fortalecer el adecuado suministro de información a los usuarios y participantes del sistema.

En consecuencia, en los últimos años varios países han implementado iniciativas regulatorias que apuntan al desarrollo de la industria de pagos electrónicos, mediante el reconocimiento de nuevos jugadores especializados en las diferentes actividades de la cadena de pagos y la adopción de principios normativos para que las nuevas tecnologías e innovaciones sean interoperables. Es por ello, que la presente investigación tiene como propósito fundamental Analizar los medios de protección sobre los nuevos métodos de pago electrónicos en Venezuela, lo cual contribuirá para que los abogados, jueces, comerciantes y usuarios en general de los productos y servicios adquirir un conocimiento mucho más claro y preciso en relación a este tópico.

Cabe destacar que, para poder alcanzar el referido propósito a lo largo del desarrollo del presente trabajo de investigación, serán analizadas y estudiadas diferentes posiciones jurídicas a través de la observación documental de doctrina, y textos legales, fundamentándose teóricamente, a través de diferentes postulados doctrinales contemplados en las obras de reconocidos tratadistas, en diferentes disposiciones legales.

## **Metodología**

Para el desarrollo de la presente investigación se empleó una metodología de tipo documental metodológico la investigación estuvo tipificada como documental bajo un diseño bibliográfico, no experimental - transaccional, atendiendo a la naturaleza de la misma, en la cual se utilizó textos normativos y jurisprudenciales en formatos físicos y digitales. Como técnicas de recolección de datos se recurrió a la observación documental, por su parte el tratamiento de la información se sustentó en el análisis de contenido, hermenéutica jurídica y exegesis.

## **Medios de pagos electrónicos existentes en Venezuela**

Los pagos efectuados a través de medios electrónicos, han adquirido singular importancia en los últimos años, gracias a su implantación en los sistemas de pago propios de las operaciones bancarias y financieras. En el ámbito legal, estos medios tienen que garantizar por un lado el cumplimiento del pago y por otro mantener la confidencialidad de las transacciones realizadas, impidiendo que la información intercambiada sea inteligible para terceros no autorizados que tengan acceso a ella. En este orden se tiene lo siguiente:

### **Noción de medios de pago**

En principio se debe señalar, lo que se entiende por pago en un sentido general, en este orden explican Maduro y Pittier (2004) que constituye el modo o medio voluntario por excelencia del cumplimiento de una obligación, independientemente de que consista o no en la transferencia o suma de dinero, pues cuando un deudor cumple su obligación cualquiera que ella sea, dicho deudor está pagando la obligación.

En orden con lo señalado anteriormente, los mencionados autores Maduro y Pittier (2004) explican igualmente que el pago está constituido por varios elementos, entre los que señalan los siguientes:

- a) una obligación válida
- b) la intención de extinguir la obligación o también llamada intención de pagar.
- c) los sujetos del pago el solvens o quien efectúa el pago, que en general pero no necesariamente, es el deudor y el accipiens o persona que recibe el pago, que generalmente pero no necesariamente es el acreedor.
- d) el objeto del pago, o sea, la cosa, actividad o conducta que el deudor se ha comprometido a efectuar o realizar en beneficio del acreedor.

Ahora bien, entre las obligaciones válidas, se encuentran las llamadas obligaciones pecuniarias, que según Maduro y Pittier (2004) son las que tienen como objeto el pago de una suma de dinero, la cual tradicionalmente se ha hecho mediante entrega de monedas o billetes, las cuales no constituyen una cosa, sino el título de crédito que representa una acreencia contra el Estado, concretamente contra el instituto emisor de la moneda, en el caso de Venezuela sería el Banco Central de Venezuela.

En vinculación y a los efectos de definir medios de pago, se tiene la Ley 1692 de 2020 colombiana, la cual señala que la misma es el producto de depósito, tal como cuenta de ahorros, cuenta corriente o depósito electrónico, o cupos de crédito con cargo al cual se ejecutan las órdenes de pago transferencia de fondos. Diferenciándolo la referida ley colombiana de los “instrumentos de pago” los cuales son los mecanismos asociados a un medio de pago para emitir órdenes de pago o transferencia de fondos.

Ahora bien, según lo explica Stella (2001) la integración de la tecnología computacional y las telecomunicaciones, así como la posibilidad de navegar entre los miles de servidores instalados a lo largo y ancho del planeta, ofrecen hoy una infinidad de alternativas entre otras, el celebrar negocios jurídicos por medio o con ocasión de los sistemas informáticos. Permitiendo, por ejemplo, que al escribir y transmitir datos confidenciales se pueda adquirir artículos o solicitar reservaciones en algún servicio o incluso se pueda dar la transmisión de una voluntad por medios electrónicos.

En este orden surgen los medios de pago electrónicos, que según el art. 1 de la Recomendación 87/589/CEE de la Comisión, de 8 de diciembre de 1987, sobre un Código Europeo de Buena Conducta, son todas aquellas operaciones de pago efectuado con una tarjeta de pista magnética o con un microprocesador incorporado, en un equipo Terminal de Pago Electrónico (TPE) o Terminal de Punto de Venta (TPV).

Por otra parte, el literal a del artículo 2 de la recomendación 97-489-CE de la Comisión de las Naciones Europeas de 30 de Julio de 1997, los define como, los instrumentos que permiten a su titular efectuar transferencias de fondos, realizar el retiro de dinero en efectivo, quedando dentro de esta definición los instrumentos de pago de acceso a distancia y los instrumentos de dinero electrónico.

En otro orden, para Domingos (2013) los medios electrónicos de pago son mecanismos para efectuar la contraprestación consistente en el pago a través de Internet, ya que no es posible que el dinero en efectivo circule por la red; por ello se utilizan sistemas seguros que permitan al obligado a la contraprestación cumplirla cabalmente y al vendedor recibir el dinero por la prestación realizada, sea cual fuere la prestación

Por último, explica igualmente el autor antes mencionado, que el pago a través de medios electrónicos no necesariamente se realiza en el marco de un contrato electrónico, ya que no existe una regla que exija pago manual en contrato manual ni pago electrónico en contrato electrónico. Es decir, que, en la práctica, puede que un contrato de compraventa de un bien celebrado on line se pague físicamente contra reembolso al momento de la recepción de la mercancía, o puede que un contrato material se abone a través de un medio electrónico de pago, e incluso a través de Internet.

## Formas de pago electrónico

En relación con las formas de pago explica la Ley 1692 de 2020 Colombiana en su exposición de motivos, que contar con un sistema de pagos moderno, facilita la inclusión financiera de la población al crear un ecosistema digital que conlleve a la reducción del efectivo, al tiempo que promueva el uso de los productos financieros y la generación de información transaccional que luego puede servir como historial crediticio para ampliar el acceso de la población a otros servicios financieros más sofisticados.

En este sentido las formas de pago requieren ajustar su estructura a las nuevas realidades del mercado, actualizar los estándares de operación, facilitar el acceso de nuevos actores en la cadena de pagos y fortalecer el adecuado suministro de información a los usuarios y participantes del sistema, por lo cual en los últimos años se han venido implementado iniciativas que apuntan al desarrollo de la industria de pagos electrónicos, mediante el reconocimiento de nuevos jugadores especializados en las diferentes actividades de la cadena de pagos y la adopción de nuevas tecnologías e innovaciones interoperables.

En vinculación, se tiene lo señalado por Domingos (2013) para quien las modalidades de medios de pago electrónico se pueden clasificar en dos grupos, el primero que denomina, medios de pago tradicionales, que ya funcionaban por medios electrónicos, como es el caso de la tarjeta de crédito o débito y la transferencia bancaria.

El segundo serían los medios de pago electrónicos propiamente dichos donde se encuentran aquellos medios de pago creados especialmente para el comercio electrónico, por ejemplo: el cheque electrónico, la transferencia electrónica de fondos, las tarjetas monederos, medios de pagos a través de dispositivo móvil, entre otros. En este sentido, se pueden explicar algunas de las formas de pago electrónicos en Venezuela, entre las que se distinguen los siguientes:

### (A) Transferencia electrónica

Explican de manera Maduro y Pittier (2004) que una forma común de efectuar pagos es mediante la transferencia de una cuenta bancaria del deudor a una cuenta bancaria del acreedor. En este orden, cuando la transferencia se ha efectuado, el deudor ha transferido al acreedor el derecho del crédito pecuniario equivalente a la moneda.

Acreditada a la cuenta del acreedor, este no puede pretender que la obligación no ha sido pagada, a menos que tenga motivos para considerar que el pago es nulo, por ejemplo, por ser un pago parcial que el acreedor no está obligado a recibir.

En concordancia con la explicado hasta ahora, Maduro y Pittier (2004) señala que la transferencia electrónica es aquella que se realiza sin que medie una orden escrita, sino mediante el uso de una tarjeta o de una clave que permite transmitir electrónicamente la orden correspondiente y hacer automáticamente la transferencia de dinero.

Por su parte Domingos (2013) explica que la transferencia electrónica de fondos, se puede definir como el traspaso de fondos de una cuenta a otra que desempeña la función económica de efectuar pagos sin desplazamiento material de dinero. Indicando igualmente que las transferencias electrónicas de fondos subyacen en una gran variedad de operaciones. Por ejemplo, las realizadas por tarjetas de crédito o débito, ya sean las simples retiradas de fondos en los cajeros automáticos, o una operación de pago en los terminales de puntos de venta (TPV) y muchas de las realizadas en Internet.

Seguidamente, Van Horne (2002) indica que Transferencia electrónica de fondos (TEF) es el movimiento electrónico de información entre dos instituciones de depósito, que resulta en la transferencia de un valor (dinero), En otro sentido, Arias (2006) indica que son aquellas que suelen ser realizadas con la intervención de una entidad financiera, sin embargo, acota el autor en comentario que no toda transferencia de fondos tiene por finalidad el pago. De modo que, es más exactamente las que sí tienen como finalidad el cumplimiento de una obligación mediante el pago de la misma.

## **B) Tarjetas bancarias**

En primer término, se tiene lo indicado por Bernal (2014) en relación a que en el ámbito de las tarjetas bancarias se ofrecen distintas posibilidades de pago que incluyen el pago inmediato (tarjetas de débito), aplazado (tarjetas de crédito) y por adelantado (tarjetas monedero) resaltando que son productos que difieren entre sí, tanto en su operatividad, como en su grado de desarrollo, lo cual provoca que también sea bastante distinta la problemática que pueda tener cada una de ellas.

En otro orden, para Rodríguez (2015) las tarjetas bancarias son medios de pago emitidos por una entidad financiera o un comercio, se trata de uno de los medios de pago más conocidos en el mundo, independientemente del país de procedencia. Este medio de pago se emplea para realizar operaciones en mayor o menor medida, de una manera rápida y sencilla debido a su facilidad de uso, amplia aceptación y seguridad al no tener que llevar dinero encima. Su uso es muy sencillo, pero supone un coste para los comercios debido a que deben pagar una comisión a las entidades sobre el importe del pedido que el cliente realice.

Igualmente, Rodríguez (2015) explica que los diferentes pagos con tarjetas son: la tarjeta de crédito, la tarjeta de débito, la tarjeta prepago o monedero, tarjetas comerciales y otras tarjetas como las llamadas tarjetas regalo y de lealtad de cliente. Cada tipo de tarjeta agrupa unas características diferentes y difieren en distintos aspectos que vendrían a ser: Los términos de uso en las compras. la escala o medida en la que se utilizan en distintos comercios o zonas geográficas. la aceptación de cada tipo de tarjeta, la distribución por regiones, la seguridad que aportan a sus clientes. los costes derivados de la posesión de las tarjetas y su uso, las obligaciones o compromisos que requieran para sus portadores.

Por otra parte, según Palacios (2013) las tarjetas de crédito o débito vienen siendo los medios de pago más utilizados en Internet. Son instrumentos que

permiten al comprador realizar compras en las tiendas virtuales, nacionales o internacionales, pagando las partes en sus respectivas monedas nacionales y, a su vez, permiten al vendedor el cobro de bienes o servicios prestados sin la intermediación del dinero en efectivo.

En vinculación con lo antes dicho, Rodríguez (2015) explica que se denominan tarjetas prepagadas a aquellas tarjetas, bien sean físicas o con un número único, que solo pueden soportar hasta un máximo de cantidad. Además, pueden ser dadas de alta y recargadas de manera física u offline y ser posteriormente empleadas de una forma online. Indicando igualmente que entre las ventajas que aportan las tarjetas prepago para sus clientes está el que no requiere una verificación de crédito ni la asociación a una cuenta bancaria

Por último, la Ley de Tarjetas de Crédito, Débito, Prepagadas y Demás Tarjetas de Financiamientos o Pago Electrónico (2008) expresa que a los efectos de la misma se entiende por tarjeta de crédito, el instrumento magnético, electrónico o de cualquier otra tecnología de identificación del o la tarjetahabiente que acredita una relación contractual entre el emisor y el o la tarjetahabiente, en virtud del otorgamiento de un crédito a corto plazo o línea de crédito a favor del segundo el cual podrá ser utilizado para la compra de bienes, servicios, cargos.

En cuanto a las tarjetas de débito, la antes mencionada ley, indica que son un instrumento magnético, electrónico u otra tecnología que permite al o la tarjetahabiente realizar consumos o hacer retiros de dinero en efectivo con cargo automático a los haberes de su cuenta bancaria y que es emitida previa solicitud de parte del o la titular de la cuenta bancaria, automáticos en cuenta u obtención de avances de dinero en efectivo, entre otros consumos.

Por otra parte, la Ley de Tarjetas de Crédito, Débito, Prepagadas y Demás Tarjetas de Financiamientos o Pago Electrónico (2008) explica que las Tarjetas prepagadas, son un instrumento magnético, electrónico u otra tecnología en la que el o la tarjetahabiente o un tercero ha provisto al emisor el monto hasta el cual puede realizar consumos con la misma. Este instrumento no se considera tarjeta de crédito independientemente de la marca que lo respalde.

### **(C) Pago-Móvil**

Señala Rodríguez (2015) que los medios de pago realizados con móvil o actualmente conocidos como Wallets o eWallets, son sistemas que permiten al usuario completar transacciones electrónicas seguras usando identificadores de autenticación almacenados en los dispositivos que contengan estas aplicaciones. Aclara igualmente Rodríguez (2015) que estos métodos no incluyen necesariamente solo medios de pago ya que pueden realizar otras funciones y servicios. Los Wallets actualmente tratan de mejorar la experiencia de pago y simplificar de manera online la interconexión con los dispositivos móviles, en mayor caso con los Smartphones ya que los consumidores aprecian la experiencia de pago mejorada así como su velocidad.

En este orden, el ya mencionado autor explica que las principales características que ofrecen los Wallets son:

a) La posibilidad de enviar dinero, es decir, efectuar pagos. Además, no se requiere detalles financieros a la hora del pago de tal forma que conocer la dirección de correo electrónico del destinatario es suficiente.

b) Recibir dinero de tal forma que dependiendo de los usuarios que dispongan de los distintos Wallets y sus convenios, podrán aceptar pagos otras partes. Las transacciones realizadas con este sistema se realizan en cuestión de segundos.

c) Permiten requerir dinero de cualquier usuario que realice el pago mediante recordatorios o alertas de pago.

d) Poder controlar las estadísticas de las cuentas de cada usuario para poder controlar los ingresos o gastos asociados a las operaciones realizadas. También existe la posibilidad de asociarlo a un negocio para poder determinar las mismas operaciones realizadas por los usuarios de los negocios.

Por otra parte, al hablar de pagos a través de telefonía móvil, Arbeláez, Meléndez y Zuluaga (2006) indican que son aquellas transacciones en las que un teléfono móvil actúa como el canal a través del cual la instrucción de pago se introduce a un sistema de pago. Indicando igualmente que Actualmente existen diferentes modelos de pago de este tipo.

En este orden, una primera opción consiste en que el usuario tenga dinero almacenado en una tarjeta prepagada o en la memoria del teléfono, y a medida que va adquiriendo bienes o servicios introduce la orden de pago y el valor se descuenta de estos recursos. Como segunda alternativa, el usuario puede realizar sus compras y cargarlas a su factura. Bajo este esquema el usuario autoriza a que los pagos por los bienes y servicios adquiridos se incluyan al fin de cada período como ítems adicionales en la factura de su teléfono móvil.

Un tercer modelo de pago consiste en utilizar el teléfono móvil como un canal de acceso a tarjetas de crédito y cuentas bancarias. En este esquema el teléfono opera simplemente como un iniciador de la transacción y como un mecanismo para autenticar y aprobar una compra, mientras que el valor de los bienes o servicios adquiridos se carga a la tarjeta de crédito relacionada o se debita automáticamente de la cuenta bancaria.

Siguiendo con Arbeláez, Meléndez y Zuluaga (2006) los mismos explican que bajo todos estos esquemas los pagos pueden autorizarse a través de acceso de voz o de mensajes de texto (Short Messaging Service, SMS). Además de los esquemas mencionados anteriormente, la tecnología WAP (Wireless Application Protocol) permite a los usuarios de los móviles compatibles tener acceso a Internet. En este contexto un teléfono móvil puede ser utilizado, por ejemplo, para realizar pagos desde cuentas bancarias a través de las páginas de banca en línea, o para ingresar a tiendas virtuales y realizar transacciones por Internet.

En otro sentido, según lo indica el Diario del Orinoco en su versión web <http://www.correodelorinoco.gob.ve/> consultada el día 22 de Julio de 2020, en Venezuela el pago móvil funciona de la siguiente manera:

- a) El usuario deberá instalar la aplicación al teléfono a través de Play Store, para android, u otra plataforma de descarga digital.
- b) La aplicación debe corresponder al banco en el que el usuario posee cuenta en moneda nacional.
- c) Al momento de realizar una compra, deberá completar los datos del vendedor (cédula y número telefónico) y colocar el monto en la APP.
- d) Una vez cumplida la operación, el sistema notificará al comprador y al vendedor si la transacción resultó exitosa o si hubo error.
- e) No importa el banco emisor, el pago se hará efectivo de forma inmediata a cualquier hora.
- f) Los usuarios pueden transar por este mecanismo hasta un monto limite en bolívares diarios.
- g) En caso de ocurrir alguna falla en la transacción, se podrá hacer el reclamo teniendo su comprobante electrónico.

#### **(D) Paypal**

En primer término, se tiene a Rodríguez (2015) quien señala que PayPal fue creado en el año 1999 por la empresa Confinity (que había sido creada por Peter Thiel y Max Levchin). Se trataba de una “demo” online que permitía realizar pagos por correo electrónico. En enero de 2000, PayPal fue implementado en la página web eBay para permitir los pagos en la misma. La misma se ha convertido, en palabras de este autor, en una plataforma global de pago cuya importancia es de las más elevadas.

Sin embargo, continua Rodríguez (2015) las empresas en año 2014 se han separado ya que la empresa de comercio online decidió escindir la plataforma de pagos como una empresa independiente. PayPal por su parte, ofrece su servicio a más comercios electrónicos de distintas clases.

En este orden, indica el autor en referencia las siguientes características del paypal

- a) Procesa los pagos para sitios de subastas, vendedores online, y otros usuarios cobrando diferentes cantidades por dichas transacciones
- b) Comodidad y facilidad para el usuario debido a que crear una cuenta no resulta difícil y sin cargos añadidos.
- c) Seguridad y garantía ofrecida porque cuando se realiza una transacción, automáticamente se redirige a un servidor cuya propiedad es de PayPal, ofreciendo una garantía de pago eficiente.
- d) Rapidez y aceptabilidad, de tal modo que el proveedor ve el pago en su cuenta al instante y por lo tanto agiliza el proceso de compra y pago.
- e) PayPal también actúa como un monedero virtual mediante su aplicación móvil.

Por otra parte, Darnond (2017) refiere que es una compañía sumamente innovadora, cuyas capacidades de procesamiento de datos y software avanzado le permiten brindar soluciones de pagos simples y robustas que otros gigantes bien establecidos de la industria han batallado por desarrollar, en muchos casos infructuosamente. De tal manera que Paypal es a la industria de medios de pago lo que Google o facebook son a los medios, o Netflix a la industria del cable. Siguiendo con Darnond (2017) expresa que, la plataforma de Paypal (dólar electrónico) ofrece a los usuarios la posibilidad de pagar y recibir dinero por bienes y servicios, así como la posibilidad de realizar transferencias a otros usuarios o retirar el dinero a cuentas bancarias que tengan el mismo tipo de cuenta Paypal. Los consumidores efectúan pagos con dinero a empresas que aceptan Paypal como medio de pago a través de tarjetas de crédito, tarjetas de débito, saldo en cuenta Paypal, créditos Paypal, así como otros medios de pago.

### **Mecanismos de protección de los medios de pago electrónicos en Venezuela**

Según explica Rico (2007) el concepto de la seguridad en las transacciones electrónicas es amplio y abarca fundamentalmente dos aspectos: el técnico y el jurídico. La seguridad jurídica implica la definición de los derechos y obligaciones de las partes a efectos de determinar a quién corresponde la responsabilidad en caso de una determinada actuación, también comprende la protección del derecho a la privacidad y la confidencialidad de la operación.

Por otra parte, la seguridad técnica constituye una herramienta fundamental al auxilio de la seguridad jurídica, la tecnología ofrece diversos mecanismos que facilitan el cumplimiento de las obligaciones de seguridad impuestas a los proveedores, los métodos de cifrado son ejemplo de ello, ya que permiten ocultar la información, proporcionando la confidencialidad y privacidad de la operación, requisitos exigidos por la ley para garantizar la protección de los consumidores y usuarios, en este orden se tiene desarrolla lo siguiente:

### **Reconocimiento legal de los mensajes de datos y firmas electrónicas**

Explica Revilla (2014) que primeramente, la Ley de mensajes de datos y firmas electrónicas (2001) en su artículo 1 expresa que tiene por objeto otorgar y reconocer eficacia y valor jurídico a la Firma Electrónica, al Mensaje de Datos y a toda información inteligible en formato electrónico, independientemente de su soporte material, en razón de lo cual para la autora antes citada, se puede aseverar que la misma le otorga reconocimiento legal a todas las operaciones electrónicas que se realizan en Venezuela.

En concordancia con lo antes señalado, indica Ortiz (2010) que la Ley referida previamente, tiene por objeto reconocer la eficacia y el valor jurídico a la firma electrónica, al mensaje de datos y a toda información, inteligible en formato electrónico. Independientemente de su soporte material, aplicable tanto a personas naturales y jurídicas, públicas o privadas.

Así como también regular todo lo relativo a los proveedores de servicios de certificación y a los certificados electrónicos. Con estos elementos principales y otros que se establecen en la ley, se busca darle certeza a los actos y negocios jurídicos electrónicos, mientras se perfeccionan los usos y costumbres que conlleva la utilización de los medios electrónicos de pago en el comercio.

En este orden, se tiene que a los efectos de la Ley de Mensajes de datos y firmas electrónicas (2001) se entiende por mensajes de datos toda información inteligible en formato electrónico o similar que pueda ser almacenada o intercambiada por cualquier medio. Por otra parte, la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996) explica que mensaje de datos es la información generada, enviada, recibida o archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos (EDI), el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

En otro sentido, la Ley de Mensajes de datos y firmas electrónicas (2001) indica que la firma electrónica, es la información creada o utilizada por el signatario, asociada al Mensaje de Datos, que permite atribuirle su autoría bajo el contexto en el cual ha sido empleado, siendo entonces que el signatario, es la persona titular la firma y el destinatario la persona a quien va dirigido el Mensaje de Datos.

En concordancia con lo estipulado anteriormente, se encuentra el artículo 16 ejusdem, el cual señala que, a tal efecto, salvo que las partes dispongan otra cosa, la Firma Electrónica deberá llenar los siguientes aspectos: a) Garantizar que los datos utilizados para su generación puedan producirse sólo una vez, y asegurar, razonablemente, su confidencialidad. b) Ofrecer seguridad suficiente de que no pueda ser falsificada con la tecnología existente en cada momento. c) No alterar la integridad del Mensaje de Datos. En tal sentido, la Firma Electrónica podrá formar parte integrante del Mensaje de Datos, o estar inequívocamente asociada a éste; enviarse o no en un mismo acto.

Así entonces, el legislador ha dispuesto en el artículo 6 de la Ley de mensajes de datos y firmas electrónicas (2001), que cuando para determinados actos o negocios jurídicos la ley exija el cumplimiento de solemnidades o formalidades, éstas podrán realizarse utilizando para ello los mecanismos descritos en ella, es decir los mensajes de datos. Y aunado a ello, cuando para determinados actos o negocios jurídicos la ley exija la firma autógrafa, ese requisito quedará satisfecho en relación con un Mensaje de Datos al tener asociado una Firma Electrónica.

Retomando a Revilla (2014) la misma explica que, en segundo término, la ley de datos y firmas electrónicas (2001), en su artículo 4, consagra el principio de eficacia probatoria, al conceder a los mensajes de datos el mismo valor probatorio que le otorga la ley a los documentos escritos. Principio de especial significación en relación al pago de las obligaciones, ya que brinda seguridad jurídica a quienes lo utilizan.

En vinculación con lo indicado anteriormente, se tiene que para Arias (2008) un documento es un escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo, representado por palabras o ideas con letras u otros signos trazados en cualquier superficie donde se representan tales

ideas o palabras, señalando como ejemplo el papel o cintas electromagnéticas o de cualquier tipo utilizadas por la informática. Explicando igualmente, que la representación de las palabras puede realizarse con otros signos, por ejemplo, la codificación binaria de los mensajes de datos

Por otra parte explica Newirovsky (2007) que un documento electrónico en sentido estricto es aquel que contiene el conjunto de datos magnéticos grabados en un soporte informático susceptible de ser reproducido y funge como objeto de prueba, su reproducción, independientemente de su denominación, es “otro” documento que actúa como vehículo o medio para su traslado al expediente.

En otro sentido, Peñaranda (2008) lo define como el instrumento que contiene un escrito-mensaje, destinado a durar en el tiempo, en lenguaje convencional (bits) sobre soporte que podría ser cinta o disco. En otras palabras, es aquel documento que provenga de cualquier medio de informática o que también sea formado o realizado por esta.

En vinculación con lo señalado hasta ahora, indica igualmente el artículo 4 de la Ley de Mensaje de datos y firmas electrónicas (2001) que la información contenida en un mensaje de datos, reproducida en formato impreso, tendrá la misma eficacia probatoria atribuida en la ley a las copias o reproducciones fotostáticas.

En este sentido, el artículo 429 del Código de Procedimiento Civil (1987) señala que las reproducciones fotográficas, fotostáticas o por cualquier otro medio mecánico claramente inteligible, de los instrumentos tanto públicos como privados. Se tendrán como fidedignas si no fueren impugnadas por el adversario, ya en la contestación de la demanda, si han sido producidas con el libelo, ya dentro de los cinco días siguientes, si han sido producidas con la contestación o en el lapso de promoción de pruebas; por lo cual las copias de esta especie producidas en cualquier otra oportunidad, no tendrán ningún valor probatorio si no son aceptadas expresamente por la otra parte.

### **Deberes de seguridad del emisor**

La ley de mensaje de datos y firmas electrónicas (2001) define como emisor a la persona que origina un Mensaje de datos por sí mismo, o a través de terceros autorizados. Por otra parte, según la página web Amexipac.org consultada en fecha 26 de julio de 2020, es toda persona que, al tenor del Mensaje de Datos, haya actuado a nombre propio o en cuyo nombre se haya enviado o generado ese mensaje antes de ser archivado, si éste es el caso, pero que no haya actuado a título de Intermediario.

En este orden explica Ayala (2001) que, salvo acuerdo en contrario entre las partes, el Mensaje de Datos se tendrá por emitido cuando el sistema de información del emisor lo remita al destinatario, siendo que las partes podrán acordar un procedimiento para establecer cuándo el mensaje de datos proviene efectivamente del emisor.

A falta de acuerdo entre las partes, se entenderá que un Mensajes de Datos proviene del Emisor, cuando éste ha sido enviado por el propio Emisor, por la persona autorizada para actuar en nombre del Emisor respecto de ese mensaje, o bien por un Sistema de Información programado por el Emisor, o bajo su autorización, para que opere automáticamente.

Sobre la base del artículo 11 de la Ley de mensaje de datos y firmas electrónicas (2001) salvo acuerdo en contrario entre el Emisor y el Destinatario, el momento de recepción de un Mensaje de Datos se determinará conforme a las siguientes reglas:a) Si el Destinatario ha designado un sistema de información para la recepción de Mensajes de Datos, la recepción tendrá lugar cuando el Mensaje de Datos ingrese al sistema de información designado.

b) Si el Destinatario no ha designado un sistema de información, la recepción tendrá lugar, salvo prueba en contrario, al ingresar el Mensaje de Datos en un sistema de información utilizado regularmente por el Destinatario.

En otro sentido, para Ley de tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico (2008) se entenderá por:

Emisor, las empresas emisoras y operadoras de tarjetas de crédito; el banco o institución financiera que emite u otorga tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico, de uso nacional, internacional o en ambas modalidades en la República Bolivariana de Venezuela, autorizados por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN)

En vinculación con lo señalado anteriormente se tiene lo indicado por la Resolución nº 339-08 de SUDEBAN que estableció las normas que regulan los procesos administrativos relacionados a la emisión y uso de las tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico, en cuanto a unos mecanismos mínimos de seguridad para la prevención de fraudes en puntos de venta que deben cumplir los emisores.

En este sentido se tienen las indicadas en el artículo 29 de la antes mencionada resolución, dirigidas a ordenar mecanismos mínimos de seguridad que debe implementar el emisor para evitar los fraudes en los puntos de venta, autoservicios u otros dispositivos similares, entre las cuales se indican los siguientes:

a) Utilizar algoritmos de cifrado robusto en el proceso de transmisión de la información, incluyendo las comunicaciones inalámbricas.

b) Requerir a los comercios que los puntos de venta sean instalados a la vista del cliente y en aquéllos donde las condiciones no lo permitan, emplear la tecnología inalámbrica.

c) Asegurar que los establecimientos que posean servicios de puntos de ventas, cumplan las normas de seguridad adheridas a dicho servicio a los fines de proteger y garantizar el secreto y confidencialidad de la información sensible. Las estrategias adoptadas en este sentido deberán documentarse y reportarse a la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

d) Identificar el punto de venta con el nombre o denominación del emisor al cual pertenezca.

Por otra parte, y siguiendo con los lineamientos indicados en la Resolución n° 339-08 de SUDEBAN, los emisores deben implantar mecanismos de contingencia a los fines de no interrumpir el funcionamiento de todos y cada uno de los puntos de venta y cajeros automáticos instalados, previendo situaciones como: a) Fallas en cajeros automáticos y puntos de ventas, b) Fallas en las comunicaciones, c) Cajeros automáticos sin efectivo, d) Cajeros automáticos sin recibo, e) Cajeros automáticos y puntos de venta dañados, f) Cualquier otra, que mantenga inoperante los cajeros automáticos o los puntos de venta.

### **Deberes de seguridad del proveedores de servicios**

En primer término, para la ley de mensaje de datos y firmas electrónicas (2001) el proveedor es la persona dedicada a proporcionar Certificados Electrónicos y demás actividades previstas en este Decreto-Ley. En este sentido, la referida ley, define al certificado electrónico como Mensaje de Datos proporcionado por un Proveedor de Servicios de Certificación que le atribuye certeza y validez a la Firma Electrónica.

En este orden, según dispone la ley de mensajes de datos y firmas electrónicas (2001) los Proveedores de Servicios de Certificación realizarán actividades tales como, proporcionar, revocar o suspender los distintos tipos o clases de Certificados Electrónicos, servicios de creación de Firmas Electrónicas, archivo cronológicos de las Firmas Electrónicas certificadas por el Proveedor de Servicios de Certificación, archivo y conservación de mensajes de datos, Garantizar Certificados Electrónicos proporcionados por Proveedores de Servicios de Certificación extranjeros, entre otros que señale la misma ley.

En este sentido, el artículo 35 ejusdem, impone una serie de obligaciones para el proveedor de servicios vinculadas con la seguridad jurídica de las transacciones electrónicas entre las que se destacan, el Garantizar a los Signatarios un medio para notificar el uso indebido de sus Firmas Electrónicas, así como, la integridad, disponibilidad y accesibilidad de la información y documentos relacionados con los servicios que proporcione. A tales efectos, deberán mantener un respaldo confiable y seguro de dicha información.

Ahora bien, según lo señala la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica (SUSCERTE) en su página web [www.procert.net.ve](http://www.procert.net.ve) consultada en fecha 27 de julio de 2020 para poder certificarse los Proveedores de Servicios de Certificación presentarán ante la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, junto con la correspondiente solicitud, los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 31 de la ley sobre datos y firmas electrónicas (2001).

En este orden, la Superintendencia de Servicios de Certificación Electrónica, previa verificación de tales documentos, procederá a recibir y procesar dicha

solicitud y deberá pronunciarse sobre la acreditación del Proveedor de Servicios de Certificación, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud

Por otra parte, para la ley para la defensa de las personas en el acceso a los bienes y servicios (2010) proveedora o proveedor, es toda persona natural o jurídica, de carácter público o privado, que desarrolle actividades en la cadena de distribución, producción y consumo, sean éstos importadora o importador, productoras o productores, fabricantes, distribuidoras o distribuidores, comercializadoras o comercializadores, mayoristas o detallistas de bienes o prestadora o prestador de servicios.

Por lo cual, la ley para las defensas de las personas en el acceso a los bienes y servicios (2010) indica igualmente una serie de obligaciones para los proveedores dedicados al comercio electrónico, entre las que destacan la privacidad y la confidencialidad de los datos e información implicada en las transacciones realizadas, de forma tal que la información intercambiada no sea accesible para terceros no autorizados.

Igualmente, destaca la antes mencionada ley, el deber para los proveedores de servicio en el comercio electrónico, el de proporcionar mecanismos fáciles y seguros de pago, así como información acerca del nivel de seguridad de los mismos, indicando suficientemente las limitaciones al riesgo originado por el uso de sistemas de pago no autorizados o fraudulentos, así como medidas de reembolso o corresponsabilidad entre el proveedor y el emisor de tarjetas de débito, crédito o cualquier otro medio válido de pago.

En este orden, el último aparte del artículo 39 ejusdem, establece que los pagos por concepto de compras efectuadas a través de comercio electrónico serán reconocidos por parte de la proveedora o proveedor mediante facturas que se enviarán a la persona que compró, para su debido control por el mismo medio de la venta de manera inmediata. Las proveedoras o proveedores estarán obligados a mantener un registro electrónico con su respaldo de seguridad respectivo, por un lapso de cinco años o en su defecto durante el tiempo que establezcan las leyes respectivas, una vez realizada la compra.

### **Deberes de seguridad de los usuarios de los medios de pago electrónico**

Según lo señala la ley de tarjetas de crédito, débito, prepagadas y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico Serán deberes del o la tarjetahabiente los siguientes:

1. Resguardar la tarjeta de crédito, débito, prepagada y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico, con la debida diligencia.
2. Realizar puntualmente el pago de la tarjeta de crédito, si ha realizado alguna compra o ha hecho uso de ella.
3. Identificarse y usar en forma personal la tarjeta y no mostrar o confiar a nadie las claves de acceso a los cajeros y otros sistemas electrónicos.

4. Antes de firmar los comprobantes de pago, verificar el importe y la veracidad de la información.
5. Solicitar y guardar los comprobantes de pago y demás documentos de compra de bienes y utilización de servicios, hasta recibir el estado de cuenta y estar conforme con el mismo.
6. Velar por el correcto uso de la (s) tarjeta (s) suplementaria (s) que solicite.
7. Velar por el mantenimiento de su capacidad de pago y conservación o ampliación del límite de crédito concedido por el banco o institución financiera.
8. Indicar al banco o institución financiera el domicilio a efectos de que éste le remita los estados de cuenta o cualquier otra información pertinente.
9. Reportar al banco o institución financiera cuando no reciba el estado de cuenta en el plazo que se haya establecido, salvo que otras leyes o normativas especiales establezcan plazos mayores, en cuyo caso se aplicará siempre el plazo mayor.
10. Verificar las tasas de interés y otros cargos que le efectúe el emisor, así como los procedimientos para plantear a tiempo sus reclamos sobre los productos y servicios que adquiera por medio de la tarjeta de crédito, débito, prepagada y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico.
11. Efectuar los reclamos en el plazo establecido en el contrato, salvo que la ley u otros reglamentos establezcan plazos mayores, en cuyo caso se aplicará siempre el plazo mayor.
12. Reportar de manera inmediata al banco o institución financiera el robo hurto o pérdida de la tarjeta de crédito, débito, prepagada y demás tarjetas de financiamiento o pago electrónico.
- 13: Informar oportunamente al banco o institución sobre la resolución de los contratos de domiciliación de pago, a los fines de evitar cargos no autorizados.

## **Conclusiones**

Una vez realizado el análisis, se concluye que los medios de pagos electrónicos existentes en Venezuela son las diversas formas o mecanismos que combinan la informática, las telecomunicaciones y la digitalización de la información para realizar el pago de las obligaciones, siendo una tendencia mundial que ha colaborado a la desmaterialización de la moneda, y de la cual Venezuela no está exenta. En este orden podemos distinguir algunos de estos mecanismos más utilizados, son las transferencias electrónicas, las tarjetas bancarias bien sea de débito o crédito, y los ewallet o wallet que en nuestro país denominan pago móvil de gran auge en la actualidad.

En relación a los mecanismos de protección de los medios de pago electrónicos en Venezuela, implica una serie de medidas que deben tomar en cuenta los participantes de en las operaciones de pago electrónico, y que tienen que ver básicamente con el resguardo y la integridad del mensaje, así como en el manejo de la información que debe ser tratada como confidencial, de modo que no

se preste para operaciones fraudulentas e impresiones en la certeza de entrega de los datos que configuran el pago.

En relación, las semejanzas y diferencias de los mecanismos de protección en los medios de pagos electrónicos en el derecho comparado, la ley colombiana y la ley venezolana en cuanto a los medios de protección del pago electrónico, tienen suficientes puntos de coincidencia en cuanto a los deberes de los sujetos participantes en las transacciones comerciales como serian el emisor, el proveedor y el usuario, sin embargo, considera este investigador que en algunos casos se percibe la legislación colombiana más especializada en el área pagos electrónicos, como por ejemplo cuando trata la materia a través de Decretos-leyes y no de resoluciones, o bien cuando trata este aspecto en un ley especial de protección al consumidor financiero.

Al analizar los medios de protección sobre los nuevos métodos de pago electrónicos en Venezuela, se concluye que estos entran en la categoría de los mensajes de datos, reconocidos y regulados de manera general por la Ley de mensaje de datos y firmas electrónicas (2001) y en los mismos gozan de protección jurídica proporcionada por el ordenamiento jurídico, que impone a través de distintas categorías normativas deberes de protección de la información digital y los datos que se emplean por los distintos sujetos intervinientes en las relaciones comerciales.

## Referencias Bibliográficas

### LEYES

Ley de Mensaje de Datos y Firmas Electrónicas (2001) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.37333, del 27 de Noviembre de 2001

Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico Guía para su incorporación al derecho interno (1996) resolución 51/162 de la asamblea general de 16 de diciembre

### DOCTRINA

Arias, M (2006). Manual práctico de derecho electrónico, Ediciones La Ley España

Ayala, M. (2001) Internet: otro inmigrante indocumentado en territorio venezolano. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela.

Peñaranda, H. (2008) El documento electrónico, Editorial Eduluz Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela

Van Horne J (202) Fundamentos de la Administración Financiera, Pearson Educación, Mexico

<http://www.correodelorinoco.gob.ve/asi-funciona-el-sistema-de-pago-movil-interbancario/> consultado en fecha 22 de Julio de 2020

<https://amexipac.org/glosario-de-la-firma-electronica.html> consultada en fecha 26 de julio de 2020

## APERTURA DEL PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN

### OPENING OF THE INSPECTION PROCEDURE

**González, Yugeina**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[yugeina.gonzalez@hotmail.com](mailto:yugeina.gonzalez@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5365-6263>

**Paz, Blanca Inés**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[blankines2010@hotmail.com](mailto:blankines2010@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1275-9260>

**Fernandez, Ruth**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[rcfa191292@gmail.com](mailto:rcfa191292@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5141-4073>

### RESUMEN

La determinación de la obligación tributaria efectuada por el deudor tributario está sujeta a fiscalización o verificación por parte de la Unidad tributaria la que podrá ser modificada cuando constate la omisión o inexactitud en la información proporcionada emitiendo la Resolución de Determinación, orden de pago o Resolución de Multa. En razón de ello surge el presente artículo cuyo objetivo principal fue Revisar la Apertura del Procedimiento de fiscalización y sus elementos contentivos. Como propósito se desarrolló como estrategia metodológica centrada en un análisis crítico de las fuentes bibliográficas y documentales, además de una revisión teórica de autores, de la mano de un levantamiento de datos de revistas, repositorios institucionales entre otros. Se concluyó que el procedimiento administrativo debe hacerse para completar el proceso funcional de manera eficiente y rápida, todo ello para tener los controles a disposición de las autoridades fiscales para el cumplimiento de los contribuyentes, en el marco que establezcan las disposiciones legales aplicables sobre los temas tributarios que representen un riesgo para los contribuyentes incumplidores. Dicho riesgo es la probabilidad de que ocurra un evento, que en este caso particular es la posibilidad de que los contribuyentes fraudulentos sean detectados y sancionados, y obligado a cumplir.

**Palabras clave:** Procedimiento, Apertura, Fiscalización, Acto administrativo, Autorización, Comisión.

## ABSTRACT

The determination of the tax obligation made by the tax debtor is subject to control or verification by the Tax Unit, which may be modified when the omission or inaccuracy in the information provided is verified by issuing the Determination Resolution, payment order or Resolution of Fine. As a result of this, this article arises whose main objective was to Review the Opening of the Inspection Procedure and its content elements. As a purpose, it was developed as a methodological strategy focused on a critical analysis of bibliographic and documentary sources, as well as a theoretical review of authors, hand in hand with a survey of data from journals, institutional repositories, among others. It was concluded that the administrative procedure must be done to complete the functional process efficiently and quickly, all in order to have the controls available to the tax authorities for taxpayer compliance, within the framework established by the applicable legal provisions on the issues. taxes that represent a risk for defaulting taxpayers. Said risk is the probability that an event will occur, which in this particular case is the possibility that fraudulent taxpayers will be detected and sanctioned, and forced to comply.

**Key words:** Procedure, Opening, Inspection, Administrative Act, Authorization, Commission.

## Introducción

En el mundo contemporáneo, el propósito de realizar un proceso de auditoría, no ha sufrido grandes cambios a pesar de que la tecnología ha venido siendo uno de los elementos que viene a ser tendencia en todo tipo de organizaciones y procedimientos. Sin embargo, muy a pesar de ello, los pasos que ello conlleva son de sumo cuidado para los profesionales que lo ejercen, ya que ello implica los derechos básicos de los ciudadanos, relativos a su vida privada, defensa nacional, reservas fiscales, documentos de seguridad y la colaboración “razonable” en la gestión de los tributos, los cuales buscan entre otros aspectos que se encuentren debidamente garantizados.

De la misma manera es importante destacar que el procedimiento de fiscalización comprende una serie de tareas, cuyo objetivo principal es exigir a los contribuyentes el cumplimiento íntegro y oportuno de sus obligaciones tributarias. Así también una fiscalización tributaria es un procedimiento mediante el cual se autoriza a la Administración Nacional de Impuestos y Aduanas (SUNAT) a verificar y verificar la correcta determinación de las obligaciones tributarias del contribuyente, incluidas las obligaciones formales asociadas a dicha determinación. La decisión declarada también puede ser modificada, así como verificada y fundamentada, cuando la Agencia de Administración Tributaria

descubra errores o inexactitudes a través de la determinación de la decisión, orden de pago y liquidación de multa.

La custodia asume la existencia de una obligación y es ejercida por la administración tributaria de manera discrecional que determina la fiscalización del deudor, impuesto, plazo, duración e información. En otras palabras, la SUNAT puede requerir que los contribuyentes muestren sus libros, registros y documentos contables, así como los medios que contengan información magnética y digital. Cabe resaltar que la administración tributaria puede solicitar cierta información sobre la entidad controlada a entidades del sistema financiero, incluso en los casos más complejos, la administración tributaria puede requerir la cooperación con administraciones tributarias de otros países que tengan convenios de revocación, doble impuesto.

El procedimiento de inspección comienza cuando el aviso del tema se hace efectivo, con una carta del oficial responsable de realizar la prueba y que debe entregarse primero; Esto se puede realizar en el lugar de residencia del contribuyente, en el lugar de las actividades de cálculo de impuestos o en la sede de la administración tributaria. Cabe señalar que durante el trámite se podrán requerir otros documentos y la Administración Tributaria establecerá otros requisitos. La correspondencia, las solicitudes, los resultados de las solicitudes y los informes deberán contener requisitos mínimos tales como el nombre o razón social de la entidad controlada; impuesto lugar rock algunos documentos día mes año; El carácter final o parcial de los procedimientos de seguimiento; El tema o contenido del documento y la firma del oficial de trabajo.

En función de ello se elabora el presente artículo de revisión con la finalidad de poder visualizar y revisar desde la perspectiva de diferentes autores, expertos en el tema y bibliografías recomendadas la importancia que tiene la misma para el profesional del derecho.

## **Desarrollo**

Actualmente, el sistema tributario nacional debería funcionar Mecanismos de supervisión y control para desarrollar estándares apropiados y cumplimiento de los ciudadanos con sus obligaciones tributarias lo que sea que esté aquí los que obran fuera de la ley y pretenden defraudar la herencia del erario público o el erario nacional cuando no cumpla con las obligaciones oficiales estipuladas en la Constitución, y leyes relativas a los impuestos.

Es por ello que el Estado de Venezuela, actuando en el ejercicio de sus legítimos poderes y a través de un organismo especializado en materia tributaria, denominado Servicio Nacional Puesta en práctica de la Administración Tributaria y Aduanera Integrada (SENIAT) como mecanismos de vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones tributarias, lo que se considera el mismo procedimiento de verificación o fiscalización.

El Estado debe lograr sus fines como seguridad, educación, salud, vialidad, vivienda y Seguridad Social, crea un sistema tributario que te permita mejorar tus ingresos y satisfacer las necesidades de la comunidad. Por otra parte, la sociedad

tiene el deber los aportes a través del gasto en la mencionada estructura estatal premian el bienestar y el servicio de pago que prestan los ciudadanos por sus impuestos en Venezuela. El artículo 133 de la Constitución Nacional establece la obligación que tienen los ciudadanos nacionales o extranjeros residentes en la República de contribuir: "Toda persona está obligada a hacerlo para contribuir al gasto público mediante el pago de impuestos, tasas y contribuciones establecido por la ley."

Del mismo modo el principio de legalidad de los tributos juega un papel preponderante, ya que todo tributo debe estar sustentado en una ley según lo establecido en el artículo 317 del texto constitucional: "no podrá cobrarse impuestos, tasas, ni contribuciones que no estén establecidos en la ley, ni concederse exenciones y rebajas, ni otras formas de incentivos fiscales, sino los casos previstos por las leyes. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio". En consecuencia, todos los ingresos que se perciban por tributos permiten elevar la disponibilidad de recursos monetarios que van a incidir positivamente en el presupuesto nacional para no depender tanto de los ingresos petroleros.

Ahora bien, el Estado debe contar con una estructura institucional y una política tributaria eficiente para desarrollar planes dirigidos a recaudar los impuestos en todo el territorio nacional. En el caso de Venezuela existe el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), el cual actúa como órgano responsable de la administración tributaria y a través de él se realiza el procedimiento de verificación.

Dicho procedimiento consiste en constatar la veracidad de lo expuesto por parte del contribuyente en sus declaraciones y su cumplimiento en cuanto a los deberes formales plasmados por el legislador en virtud de su poder de imperio tributario, que pone de manifiesto al contribuyente ordinario o especial en una situación de sujeción a la ley. En este sentido, la doctrina define la verificación como "una herramienta de gestión controladora por parte de la administración tributaria que implementa acciones y medidas tendientes a impulsar y concienciar a los contribuyentes" (Payarez, 2008, p.32).

Por lo cual, se entiende que toda verificación de carácter tributario envuelve un conjunto de etapas sucesivas tendientes a generar un resultado positivo o negativo para el verificado. En la normativa legal venezolana, el Código Orgánico Tributario (COT), establece tal procedimiento y al respecto en el artículo 121, numeral 2, señala como atribución de la administración tributaria: "ejecutar los procedimientos de verificación y de fiscalización y determinación para constatar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones de carácter tributario por parte de los sujetos pasivos". Para que una verificación de deberes formales se lleve a cabo, la administración tributaria debe emanar una autorización o providencia, la cual engloba una serie de contribuyentes y los elige de acuerdo a criterios sobre la actividad económica que ejerzan y sobre todo la ubicación geográfica, es decir la administración tributaria para verificar se apega a la jurisdicción y al ámbito de competencia donde le corresponda ejercer su acción.

Así pues, un régimen de recaudación eficiente, debe llevar una administración y control de los impuestos a través de las verificaciones, fiscalizaciones y determinaciones tributarias. Es por ello, que resulta necesario contar con la actividad administrativa en el campo formal de la tributación, por cuanto se encuentra destinada a vigilar, comprobar, constatar, observar y verificar el cumplimiento de la obligación tributaria a la cual es sometido el sujeto pasivo. Entonces, las causas que llevan a la administración tributaria a realizar el procedimiento de verificación radican en el incumplimiento por parte del contribuyente de la ley tributaria, el desconocimiento de los deberes formales que tienen los sujetos pasivos o ciertas acciones dolosas para eludir la obligación tributaria.

De la misma manera es importante hacer mención a algunas definiciones desde la perspectiva de varios autores a saber: El impuesto para Belisario (2002), el impuesto "es un tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como generadoras de la obligación de tributar"(p.157).

Se puede decir que los impuestos son mecanismo que tiene el Estado para obtener de los particulares una parte de sus riquezas bien sea generada por el trabajo, adquisición de algún patrimonio, generación de alguna renta. También, se puede señalar que los impuestos, son los medios con los que cuenta el Estado para obtener ingresos adicionales de parte de los ciudadanos, para así sostener el aparato público. A su vez el ente público debe brindar a la población un estado de bienestar y seguridad por esa contraprestación dada.

De igual manera Giuliani (1998), define los impuestos como "las prestaciones en dinero o en especie, exigidas por el Estado en virtud de su poder de imperio, a quienes se hallen en las situaciones consideradas por la ley como hecho imponible". (p.89). Por su parte el sujeto pasivo para el autor Huesca (2007), es "el obligado tributario que, según la Ley, debe cumplir con la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma, sea como contribuyente o como sustituto del mismo". (p.44). es aquella persona natural o entidad jurídica que está obligada al pago de un tributo y es considerada como contribuyente, teniendo como características aspectos tales como: capacidad económica, si es nacional de un Estado o donde la persona tenga el asiento de sus negocios e intereses, tiene el deber por ende de dar una parte de sus ingresos al Estado y en caso de no hacerlo someterse a las sanciones penales y administrativas impuestas por los órganos que tengan competencia.

A su vez el Código Orgánico Tributario (2001) establece en el artículo 19: "Es sujeto pasivo el obligado al cumplimiento de las prestaciones tributarias, sea en calidad de contribuyente o responsable." El sujeto activo en el Código Orgánico Tributario, como algunos doctrinarios están de acuerdo que el sujeto activo es el acreedor del tributo, personificado en el Estado, es decir, al que los contribuyentes le deben esa cantidad dineraria por el hecho imponible, por lo cual tiene el derecho a exigir del sujeto pasivo una determinada conducta que constituya el objeto de esa obligación.

Siendo imperativo acotar, que el Estado le confirió facultades a esa administración tributaria nacional (SENIAT) para el cobro de ese tributo. Según Millán (2004), "el sujeto activo de la obligación tributaria por excelencia es el Estado en virtud de su poder de imperio" (p.22). El Código Orgánico Tributario lo reseña en el artículo 18: "el sujeto activo de la obligación tributaria es el ente público acreedor del tributo".

Por ende, el sujeto activo es el ente acreedor de la prestación pecuniaria en que se ha circunscrito la obligación tributaria. Los Deberes formales de los contribuyentes y responsables lo aplican los contribuyentes están en la obligación de cumplir con los deberes formales relativos a las tareas de verificación e investigación que realice la administración tributaria y deberán estar atentos a lo siguiente, según el Código Orgánico Tributario en su artículo 145:

a) Llevar correctamente los libros de contabilidad, y conservarlos dentro del local comercial apegándose a los principios de contabilidad generalmente aceptados. b) Inscribirse oportunamente en los registros pertinentes (registro mercantil, portal del SENIAT para la inscripción de firmas personales, compañías anónimas y sociedades anónimas). Si se realizan cambios en el acta constitutiva se debe hacer la participación al SENIAT de la misma. c) Solicitar a la autoridad que corresponda permisos previos o de habilitación de locales. Correspondería concretamente a la autoridad municipal. d) Presentar, dentro del plazo fijado las declaraciones que correspondan. e) Emitir los documentos exigidos por las leyes tributarias especiales, cumpliendo con los requisitos y formalidades en ella requeridos. f) Exhibir y conservar en forma ordenada, mientras el tributo no esté prescrito, los libros de comercio, los libros y registros especiales, los documentos y antecedentes de las operaciones y situaciones que constituyan hechos imponibles. g) Contribuir con los funcionarios autorizados por la administración tributaria en la realización de las inspecciones y verificaciones, en cualquier lugar, establecimientos comerciales o industriales, oficinas, depósitos, buques, aeronaves, u otro medio de transporte. h) Exhibir en las oficinas o ante los funcionarios autorizados las declaraciones, informes documentos, comprobantes de legitima procedencia de las mercancías, relacionadas con los hechos imponibles, y realizar las aclaraciones que le fueran solicitadas. i) Comparecer por ante las oficinas de la administración tributaria cuando su presencia sea requerida. j) Dar cumplimiento a las resoluciones, órdenes, providencias y demás decisiones dictadas por los órganos y autoridades tributarias debidamente notificadas.

Con respecto al acto administrativo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos lo define en su artículo 7 como: "toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos

establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública”. La administración pública cuenta con esos actos para reglar una materia en específico y poder ejercer sus competencias y atribuciones.

Ahora bien, para Sanmiguel (2006), la providencia administrativa "es el acto administrativo que se genera de una decisión del órgano de la administración pública, cuando no le corresponda la forma de decreto o resolución" (p.591). Las providencias administrativas de actuación son las que la administración tributaria emana para poder trasladar su acción de verificación o fiscalización a las empresas que van a ser objeto de la misma. Es un acto emanado del superior jerárquico de la administración en la que identifica claramente los funcionarios actuantes, los períodos a verificar, contiene el membrete del SENIAT, la fecha de la providencia administrativa, identificación del sujeto pasivo, el Registro de Información Fiscal (RIF) de la empresa y el domicilio. Finalmente lleva los sellos y las firmas del jefe de la división o dependencia emisora de la providencia. Según, Cova (2010), en la guía práctica de fiscalizaciones tributarias, señala:

La providencia administrativa debidamente firmada por el contribuyente notificado del acto administrativo, formará parte del expediente administrativo a que dará lugar, además permite iniciar la numeración cronológica y consecutiva de los subsiguientes actos documentales (anexos) a emitir, según el procedimiento que se realice, tales como cuadros explicativos, actas de requerimiento en sus distintas manifestaciones, actas de recepción de documentos, actas de comparecencia, actas de devolución, actas de conformidad, actas de retención preventiva, acta fiscal, informe fiscal, resolución conminatoria de sumario administrativo, liquidaciones de impuesto, actas de cobro, actas de entregas de espacios físicos, e instrumentos utilizados por los fiscales en las actividades (p.87).

### **Características de la verificación según el Manual de Auditoría Fiscal (2013), emitido por el SENIAT**

Las características de la verificación se pueden resumir en las siguientes: 1. Debe estar apoyada para su realización en una providencia administrativa. 2. El funcionario actuante debe estar plenamente identificado en la providencia y alguna credencial que lo certifique como funcionario de la administración tributaria. 3. En la providencia administrativa deben estar delineados los deberes formales inmediatos sobre los cuales será verificado. 4. Los fiscales pueden pedir la exhibición de las declaraciones de Impuesto Sobre la Renta (ISRL) y las declaraciones del Impuesto al Valor Agregado (IVA), reflejadas en la providencia, para así constatar que se han hecho los pagos oportunos a la administración o si por el contrario se requiere de algún ajuste. 5. El funcionario actuante observará si el contribuyente exhibe en un lugar visible de su establecimiento el RIF y la declaración del Impuesto Sobre la Renta (ISRL). 6. El fiscal puede solicitar los

libros diarios, de inventarios, libros especiales como el de compras y ventas del Impuesto al Valor Agregado, libro especial de reparación de la máquina fiscal.

### **Acta de requerimiento Según el Manual de Auditoría Fiscal (2013)**

Es el acta que el fiscal entrega al encargado, administrador, presidente, o gerente de un negocio que será objeto de la verificación, en donde está todo el resumen de documentos que el contribuyente debe entregar para su observación de manera inmediata, dentro de los que se pueden destacar los siguientes: a) Original y copia del registro de información fiscal. b) Original y copias del Registro Mercantil. c) Original y copia de los libros de compra y venta sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA). d) Facturas de ventas. e) Libro de reparaciones de la máquina fiscal. f) Reporte Z: el reporte Z es el informe que arroja la máquina fiscal y puede ser impreso al final del día por el comerciante.

### **Acta de resolución de imposición de sanción**

Forma parte del expediente que se abre al contribuyente verificado, se podría decir que es un acto administrativo, en donde se informa al sujeto que incurrió en un hecho ilícito formal y por consiguiente es acreedor de una multa y posiblemente una pena accesoria de cierre del local, la multa impuesta estará adaptada al valor monetario que tenga la Unidad Tributaria para el momento del levantamiento del acta.

Al mismo tiempo, es determinante resaltar lo establecido en el Manual de Auditoría Fiscal (2013), del SENIAT donde plantean dos aspectos referentes a la resolución de imposición de sanción una vez culminada la auditoría: a) Consolidar todos los incumplimientos observados e imponer las sanciones correspondientes mediante la emisión de una sola resolución, considerando las atenuantes, agravantes, eximentes de responsabilidad, la reincidencia, y la concurrencia de infracciones, en atención a lo previsto en las normas tributarias por incumplimiento de deberes formales. b) Notificar la resolución de imposición de sanción al contribuyente como lo establece el C.O.T.

De lo anterior, se deduce que el acta de resolución de imposición de sanción no se trata de una simple notificación, sino que contendrá una serie de artículos que respalda el acto administrativo y le demuestra al infractor cada dispositivo técnico legal que incumplió. Pena Pecuniaria y Pena Accesoria para Terragni (2014), "la pena pecuniaria afecta el patrimonio del condenado pues impone la obligación de pagar la suma de dinero indicada por el juez en su resolución, conforme a los parámetros que la ley indica." (p.11). Es decir, la pena pecuniaria consiste en el pago de una cierta cantidad de dinero que debe realizarse al Estado por no cumplir con algún deber emanado de las normas tributarias.

Por otro lado, la pena accesoria se puede definir como "aquella que no puede aplicarse independientemente, sino que va unida a otra llamada pena principal. Las penas accesorias pueden cumplirse al mismo tiempo que las principales o después de éstas." (Osorio, 2000, p.734). Este mismo principio se encuentra en el

Código Orgánico Tributario, el SENIAT al momento de aplicar la pena pecuniaria tendrá o no la potestad de aplicar la pena accesoria, todo de acuerdo a lo establecido en la ley. Cabe destacar que el legislador cuando establece penas accesorias se refiere indiscutiblemente a los cierres temporales de establecimientos y a las revocatorias de autorización para ejercer ciertos actos.

## **Metodología**

El presente artículo de revisión da cuenta de la situación bibliográfica existente en cuanto al tema de la Apertura del procedimiento de fiscalización, fue desarrollada bajo un enfoque positivista, de tipo documental, con diseño bibliográfico, en la cual se da cuenta de la revisión de la literatura sobre la temática, del mismo modo de la base de datos de repositorios institucionales que guardan rigor científico. En este sentido, para Hernández et al., (2017), indican que las investigaciones documentales se centran en la información obtenida o consultada en la literatura, y en base a este entendimiento, todos los materiales se pueden utilizar como referencia de búsqueda sin cambiar su naturaleza o significado debido a su contribución a la información o información y que el investigador por medio de las fuentes de información sea testigo de la realidad o evento.

De la misma manera Pelekais et al., (2015), explican que para desarrollar una investigación bibliográfica se necesita seleccionar un tema, producto de la literatura o reflexión personal seleccionado, delimitado, legítimo. Además, se procura proponer una versión preliminar para poder recabar la información, para luego proceder a redactar el o los informes. De igual forma, su diseño fue bibliográfico puesto que se centró en recabar información relacionada con la temática de estudio y desde allí su respectivo y posterior análisis. En el mismo orden de ideas, según Sabino (2014), el diseño bibliográfico, consiste en recabar datos primarios que posteriormente pueden ser utilizados por medio de informes respectivos, es decir serían los datos secundarios puesto que provienen de otras personas para poder procesarlos y elaborarlos.

## **Resultados y discusión**

Seguidamente se muestra en la siguiente tabla una descripción producto de una revisión documental sobre la temática que se está desarrollando, desde la perspectiva de diferentes teóricos.

**Tabla 1. Aportes relevantes de la revisión documenta**

Autor	Título del trabajo publicado	Breve descripción de la recopilación	Relevancia
Lanza, E. Pérez, J y Pérez, C (2017)	Métodos de fiscalización para control extensivo	El perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización en personas jurídicas empleados por la Administración Tributaria constituye un objetivo de trabajo permanente como parte de la gestión que lleva a cabo esta organización en la captación de recursos monetarios; además responde a las necesidades de contribuir a estabilizar las finanzas del sector gubernamental y a la nivelación de presupuestos locales deficitarios a partir del fortalecimiento de los mecanismos de control fiscal realizados por la Administración Tributaria. El proceso de fiscalización se puede efectuar a través de dos modalidades: el control intensivo y el control extensivo, que es el caso del presente artículo. Como proceso, el control extensivo se caracteriza por la masividad, la rapidez y está dirigido a actuar sobre determinados contribuyentes y tributos; se organiza de forma planificada, de acuerdo con la incidencia en la recaudación de ingresos y se efectúa por oficiales tributarios autorizados a realizar acciones de fiscalización, a quienes se les indica, qué aspectos deben ser verificados, sin embargo, para este proceso no están definidos métodos específicos ni esquema a seguir de cómo efectuar la revisión, lo cual es de importancia cuando existe	El perfeccionamiento de los sistemas de fiscalización en personas jurídicas empleados por la Administración Tributaria, constituye un objetivo de trabajo permanente en la gestión de la recaudación y cobranza de los tributos, se integra como proceso, al perfeccionamiento de los sistemas de gestión en la Administración Pública en las localidades. Los métodos empleados en la fiscalización de tributos y otros ingresos, en la modalidad de control extensivo propician el accionar de forma coherente por parte del oficial tributario a cargo de la fiscalización e indican el cómo proceder para realizar la revisión en entidades de Comercio Minorista. La fiscalización de tributos y otros ingresos a contribuyentes mediante la modalidad de control extensivo de forma sostenida, posibilita entradas estables de recursos monetarios al presupuesto del Estado y evita cuantiosas determinaciones de deuda tributaria que deterioren las finanzas del contribuyente.

		una diversidad de tributos con diferentes formas de gravar, como es el caso de las entidades de Comercio Minorista. El objetivo de este trabajo es presentar los métodos utilizados para la fiscalización de tributos en la modalidad de control extensivo en entidades municipales de Comercio Minorista, se describe cómo se emplearon los métodos propuestos, los resultados y las deficiencias encontradas.	
Chapeta, C y Avendaño, J (2017)	El procedimiento de verificación en la Administración Tributaria de Venezuela	El principal objetivo de esta investigación fue el análisis del Procedimiento de Verificación de los deberes formales que realiza el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT) en Venezuela. Las verificaciones son vistas como un medio que tiene el Estado para constatar que las empresas están cumpliendo con sus obligaciones, dándose en algunos casos ciertas omisiones que son castigadas con multas, cierres temporales y en casos excepcionales con medidas privativas de libertad. Mediante una investigación documental de carácter descriptivo se consultaron diversos criterios que tienen los autores y el legislador sobre la verificación, aparte se recopiló expedientes para ilustrar sobre los modelos y formatos usados en el ejercicio de esas verificaciones, se utilizaron instrumentos de recolección de datos como el fichaje y la guía de observación documental aplicada a tres	Entre los resultados que arrojó la investigación, se destaca el hecho que las tres empresas incumplen en varios deberes formales, dando pie a un procedimiento sancionatorio que involucra multas y penas accesorias como el cierre de los establecimientos. Se concluye que es difícil encontrar un contribuyente que cumpla a cabalidad con todos los deberes en materia tributaria.

		expedientes de empresas ubicadas en la Parroquia El Llano del Municipio Libertador del Estado Mérida. Los datos se interpretaron mediante el análisis de contenido.	
De la Vega B(2005)	Alcances Generales Sobre el Procedimiento de Fiscalización	Las reformas tributarias han cubierto los aspectos medulares para asegurar el incremento de ingresos a través de la recaudación tributaria. Empero, aún han quedado tareas pendientes e importantes en los aspectos vinculados con la fiscalización. Respecto a esto último, se requiere un marco jurídico adecuado que equilibre el cumplimiento de los fines del Estado con el respeto de los derechos de los contribuyentes. Nótese además, que ello no es una tarea fácil dada la internacionalización de las economías que han impuesto nuevos retos y tareas a las administraciones tributarias.	Frente al fortalecimiento de las facultades discrecionales de la Administración Tributaria en el ejercicio de su función fiscalizadora se requiere de una revisión inmediata de los derechos y garantías que los contribuyentes pueden oponer frente a su ejercicio a fin de reestablecer el equilibrio entre la actuación de la Administración Tributaria y el trato a los contribuyentes en el procedimiento de fiscalización

**Fuente:** Elaboración propia (2021)

## Conclusiones

De lo descrito anteriormente durante el desarrollo de la investigación es importante resaltar, que el procedimiento de verificación se entiende como una secuencia de acciones que la administración realiza para poder así garantizar el cumplimiento de ciertos deberes tributarios impuestos por la ley; mediante una auditoría fiscal que constata de esta forma el correcto proceder de los administrados y examina si el contribuyente cumple con los deberes formales.

En el procedimiento de verificación no existe el aviso previo para la actuación de la administración tributaria, por lo que se considera que llega de manera intempestiva con el uso de la providencia administrativa. En tal sentido, es iniciado de oficio por parte de la administración con la presentación y consignación de la providencia ante el administrador o presidente del establecimiento comercial. La administración tributaria se apoya en una amplia gama de formatos, para realizar el procedimiento, dentro de los encontrados en los expedientes están: autos, providencias, actas y cuestionarios aplicados al contribuyente.

Su propósito es observar el cumplimiento de deberes como: inscripción, exhibición, registro, presentación, colaboración y acato a las órdenes e

instrucciones presentadas. El contribuyente y el fiscal del SENIAT deben actuar al momento de la verificación en un clima de cooperación y cordialidad hasta que se culmine el procedimiento. Entregar la documentación según la providencia y permitir que los fiscales cumplan con el ejercicio de sus funciones.

Los deberes formales que más incumplieron las empresas se relacionaron con el requisito de permanencia de los libros dentro del local comercial, así como la manera de asentar los libros de forma ordenada y cronológica, indicando su fecha mes y año en que se realizó la operación. Igualmente se observó la no exhibición del RIF y proforma de pago del ISRL en su respectiva cartelera fiscal. Por otra parte, la no inclusión de un formato alternativo de facturación en caso de que la maquina fiscal no funcione. Cuando se incumplen los deberes formales, las empresas pueden tener sanciones pecuniarias que van desde lo más mínimo 1 UT hasta 2000 UT, penas accesorias de cierre del establecimiento comercial, suspensión de licencias y revocaciones de autorizaciones.

### Referencias Consultadas

- Belisario, H. (2002). Curso de finanzas, Derecho Financiero y tributario (8va ed.). Buenos aires: Astrea.
- Chapeta, C y Avendaño, J (2017). El procedimiento de verificación en la Administración Tributaria de Venezuela. Revista HOLOPRAXIS Ciencia, Tecnología e Innovación – Volumen 1- Numero 1 – Enero – Junio, 2017.
- Código Orgánico Tributario. (2001) Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 37.305 (extraordinaria), 17-10-01. Código de Comercio (1955). Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 475 (extraordinaria), 21-12-1955.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000) gaceta oficial 5.453 del 24 - 03-2000. Cova, M. (2010). Guía práctica de Fiscalizaciones Tributarias empresariales. (2da ed), Caracas: Legis.
- Guiulliani, S. (1998). Tratado de Derecho Tributario. (2da ed), España: Algaba.
- De la Vega, B. (2005). Alcances generales sobre el Procedimiento de fiscalización. *Derecho & Sociedad*, (24), 37-47. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/16913>
- Hernández, R.; Fernández, C.; Baptista, P. (2017). Metodología de la Investigación Editorial McGraw Hill. México.
- Huesca, R. (2007). Procedimientos tributarios, Normas comunes de gestión e inspección. España: la ley

- Lanza, E ; Pérez, J, & Pérez, Cintia (2017). Métodos de fiscalización para control extensivo. Revista Universidad y Sociedad, 9(3), 219-224. Recuperado en 08 de enero de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2218-36202017000300034&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2218-36202017000300034&lng=es&tlng=es).
- Ley del Impuesto al Valor Agregado (2007). Gaceta oficial N°38.632, Febrero 26, 2007.
- Ley del Impuesto Sobre la Renta (2007). Gaceta oficial N° 38.628, Febrero 16, 2007.
- Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria SENIAT (2001). Gaceta oficial N° 37.320. Noviembre 8,2001.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981). Gaceta Oficial N° 2.818, Junio 1,1981.
- Manual de Auditoría Fiscal (2013) versión 2.0 publicación del SENIAT aprobado por el Superintendente Aduanero y Tributario.
- Pelekais, C; El Kadi, O; Seijo, C; Neuman, N (2015). El ABC de la Investigación. Guía Didáctica. Ediciones Astro Data S.A. Maracaibo. Venezuela.
- Sabino, C. (2014). El Proceso de Investigación. Episteme Editorial. Guatemala.
- Sanmiguel, E. (2006). Diccionario Especializado Tributario. (1era ed). Valencia: lizcalibros.

**LA APLICACIÓN DE LA CORRECCION MONETARIA EN LOS BENEFICIOS ECONÓMICOS DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN POSTPANDEMIA**

**THE APPLICATION OF THE MONETARY CORRECTION IN THE ECONOMIC BENEFITS OF COLLECTIVE AGREEMENTS IN POST-PANDEMIC**

**Madriz Guevara, Víctor Manuel**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[victormadriz2011@gmail.com](mailto:victormadriz2011@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7828-5403>

**RESUMEN**

La presente investigación tuvo como objetivo la aplicación de la corrección monetaria en los beneficios económicos de las convenciones colectivas en postpandemia. La investigación tiene su alcance al área del Derecho Mixto, enfocándose en la rama del Derecho del Trabajo, específicamente al Derecho Colectivo. La investigación desde el punto de vista de los objetivos externos es descriptiva, documental, con un diseño bibliográfico. Las unidades de análisis fueron los documentos legales y textos utilizando como técnica la revisión documental. Por tratarse de una investigación documental, el instrumento usado es la guía de observación. Los resultados obtenidos arrojaron las evidencias de la necesidad de aplicación de la corrección monetaria para contrarrestar la pérdida del valor de los beneficios económicos en las convenciones colectivas en el territorio venezolano como parte de la progresividad de los derechos de los trabajadores y así asegurar el correcto valor real y actual del poder adquisitivo de los trabajadores suscritos a una convención colectiva.

**Palabras Clave:** Corrección, Progresividad, Beneficio.

**ABSTRACT**

The present investigation had as objective the application of the monetary correction in the economic benefits of the collective agreements in post-pandemic. The research has its scope in the area of Mixed Law, focusing on the branch of Labor Law, specifically Collective Law. The research from the point of view of external objectives is descriptive, documentary, with a bibliographic design. The units of analysis were legal documents and texts using documentary review as a technique. Because it is a documentary investigation, the instrument used is the observation guide. The results obtained showed the evidence of the need to apply

the monetary correction to counteract the loss of the value of the economic benefits in the collective agreements in the Venezuelan territory as part of the progressiveness of the rights of the workers and thus ensure the correct value. real and current purchasing power of the workers subscribed to a collective agreement.

**Keywords:** Correction, Progressivity, Profit.

## Introducción

En los tiempos actuales, la sociedad venezolana ha vivido altos niveles inflacionarios desde hace años donde el poder adquisitivo de los trabajadores está afectado en gran medida ya que la moneda nacional no posee el valor real que gozaba en tiempos pasados. En este orden de ideas, en las convenciones colectivas poseen ciertos beneficios económicos que se ven afectados debido a la inflación y que al momento de que los trabajadores disfruten de ellos, ya no representa la misma fuerza monetaria, generando incertidumbre en los trabajadores y generando que los beneficios económicos en las convenciones colectivas estén desfasados con el paso del tiempo, vulnerando el poder adquisitivo a los trabajadores.

Ante el escenario anteriormente mencionado, se ha evaluado la propuesta de la aplicación de la corrección monetaria a las cifras de los beneficios económicos en las convenciones colectivas para que, de alguna forma, estos beneficios mantengan un valor actual y real. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que la pandemia por COVID-19 ha golpeado la economía mundial, y en nuestro caso, en Venezuela, ha sido perjudicial para toda la población. En nuestro caso, los trabajadores son los más perjudicados por los detalles anteriormente mencionados por tanto se ha estudiado la posibilidad de aplicar la corrección monetaria aplicada en otras materias del Derecho a los beneficios económicos que ofrecen las convenciones colectivas en las múltiples entidades de trabajo en el territorio nacional, para así contrarrestar los efectos de la hiperinflación en el poder adquisitivo de los trabajadores.

La presente investigación tuvo como objetivo analizar la corrección monetaria en los beneficios económicos de las convenciones colectivas en postpandemia. Se utilizó en los aspectos teóricos de autores como Alegría (2017), Alfonso (2011), Barassi (2015), Cabanellas (2013), Caldera Pietri (2011), Carrillo (2011), Hill (2013), Medina (2011), Rueda (2011), Salort (2016), Vallejo (2012), Villasmil (2013), Torres (2016), entre otros, al igual que la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), entre otros. La investigación desde el punto de vista de los objetivos externos es descriptiva, documental, cualitativa, con un diseño bibliográfico. Las unidades de análisis fueron los documentos legales y textos utilizando como técnica la revisión documental.

## Desarrollo

### **Corrección monetaria como método para enfrentar las situaciones financieras económicas hiperinflacionarias**

El poder adquisitivo de la moneda es algo inherente o intrínseco al derecho humano, ya que esta representa su real valor y como tal no tiene que ver ni con daños y perjuicios, ni con intereses devengados o por vencerse, ya que, con el valor que tenga para esa fecha, con sus posibles fluctuaciones económicas que existen, nada tiene que ver con el valor real de la moneda, sino con el presupuesto de cada individuo para una mejor calidad de vida.

En consecuencia, desde el punto de vista el valor real, intereses, daños y perjuicios, señalan que salvo que la ley diga lo contrario, quien pretende cobrar una acreencia y no recibe el pago al momento del vencimiento de la obligación, tiene derecho a recibir el pago en proporción al poder adquisitivo que tiene la moneda para la fecha del mismo. Sólo así, recupera lo que le correspondía recibir cuando se venció la obligación y ella se hizo exigible.

De esta manera, nace la corrección monetaria o indexación, como también se denomina, según afirma Carrillo (2011, p. 16):

...Constituye un mecanismo compensatorio de la depreciación, en aquellos casos de retardo en el pago de sumas de dinero, por cuanto establece el reajuste de las obligaciones pecuniarias de acuerdo al valor real del dinero, corrigiendo así la pérdida del poder adquisitivo de la moneda por su envilecimiento, como efecto de los fenómenos inflacionarios.

Por otra parte, siguiendo la opinión de Carrillo (2011, p. 47), es propio tener en cuenta la longevidad de la legislación civil venezolana, más aún al observar las amplias diferencias entre la realidad económica presente para la época en que fue redactado el Código Civil, la Ley Orgánica del Trabajo de los Trabajadores y Trabajadoras y demás leyes actuales que regulan las convenciones colectivas; tampoco se puede perder de vista que una sana interpretación, dentro de los métodos modernos de hermenéutica de la Ley, permite indagar y determinar el sentido de ella, considerando el carácter dinámico del Derecho.

Así pues, entre los fundamentos teóricos de la corrección monetaria de las obligaciones de dinero, determina Carrillo (2011, p. 47), se cuenta el valorismo, que implica que la extensión de las obligaciones de dinero está determinada en función del valor corriente o poder adquisitivo de la moneda.

Aunado a éste, Carrillo agrega que otro argumento para justificar la corrección monetaria de los beneficios económicos de dichas convenciones colectivas es que el dinero en ellas simplemente funciona para valorar o medir el quantum de lo que real y originalmente se debe por la obligación de dar una suma de dinero por la prestación de un servicio, por cuanto al hablar de corrección es elemental deducir

que tiene que preexistir dicha obligación, la cual precisamente va ser objeto de reajuste en razón de un deterioro en su poder adquisitivo.

Continuando con los conceptos teóricos, para Hill (2013, p. 41), “la corrección monetaria, en términos simples, es el método a partir del cual se busca que un determinado bien o servicio mantenga su valor real, mediante un reajuste”. Este concepto también se asocia al de indexación o indexación, el cual ha sido definido como un procedimiento mediante el cual los valores monetarios de ciertos pagos o existencias se incrementan o reducen en proporción al cambio en el valor de determinado índice de precios”.

Tomando las palabras de Salort (2016, p.18):

La corrección monetaria tiene por objeto depurar los estados financieros de los efectos o distorsiones que la inflación produce en ellos, ajustando, anualmente, las partidas del activo y del pasivo a su valor o expresión real a la fecha del balance. De esta forma, es posible determinar el verdadero resultado de una empresa y como su capital y patrimonio han podido crecer (o decrecer) en un determinado periodo de tiempo.

Vallejo (2012, p. 34) agrega que:

La corrección monetaria es un método mediante el cual se ajustan las cuentas de los estados financieros con el objeto de expresarlas en términos monetarios actuales (a la fecha más reciente), de modo que los rubros de igual de dichos estados estén representados en dinero de igual capacidad adquisitiva o poder de compra.

Rueda (2011) establece que, de la corrección monetaria, la denominación de indexación, “es un mecanismo de adecuación automática de una cifra económica (valor producto), a las variaciones de otra cifra de referencia, usualmente el aumento de precios”. Es el método utilizado para ajustar obligaciones de dinero por causa de la inflación (corrección monetaria), es decir, variaciones de valores de dinero de la obligación principal por referencia a un índice, en nuestro país los índices que se utilizan son los indicados o reportados por Banco Central de Venezuela.

La indexación es la forma más utilizada de realizar ajustes por inflación, pero no la única, por lo que nuevamente citamos a Rodner (citado por Rueda):

En primer lugar, existen obligaciones que pueden ser ajustadas parcialmente, para efectos de la inflación, mediante referencia a valores distintos que los valores de un índice, por ejemplo, las obligaciones de valor que tienen referencia una mercadería (oro, etc.). En segundo lugar, existen obligaciones de valor - como la obligación alimentaria - que están referidas a los costos de mantenimiento que

incluye alimento, vestido, etc., que no necesariamente corresponden a los valores específicos en dinero de determinados bienes (Artículo 288 del Código Civil).

Rueda menciona que en aquellos casos donde la obligación no tiene referencia a un valor específico y el cual realiza el ajuste por efecto de la inflación, entonces el ajuste normalmente debe hacerse por referencia a un índice. Siendo la inflación un aumento generalizado en los precios evidentemente que la utilización de un índice general (como son los índices de costo de vida) es la mejor aproximación para el ajuste del valor de la prestación.

Cabe mencionar que, mediante sentencia N° 539 del 11 de agosto de 2017, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se reiteró que cuando el Artículo 1.737 del Código Civil consagra la hipótesis de que el aumento o disminución en el valor de la moneda, no incide ni influye en la obligación, si ocurre antes de que esté vencido el término del pago; por interpretación al contrario, si la variación en el valor de la moneda ocurre después de la fecha o tiempo establecido, es posible el ajuste que establezca el equilibrio roto por el aumento o disminución en el poder adquisitivo de la misma, es decir, es necesario que la obligación sea exigible para que proceda el ajuste por inflación del monto reclamado.

Por otra parte, a manera de ejemplo, en sentencia de Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 10/10/2006 Exp. 06-1059, se explica que, en las sentencias de los juzgados, para evitar la pérdida del valor de lo pedido, se aplicará la corrección monetaria. La Sala resumió los antecedentes jurisprudenciales de la corrección monetaria, en los siguientes términos: Con ocasión de la pérdida del valor de los bienes por el transcurso del tiempo, la Sala Político Administrativa, comenzaron a tratar el tema sobre la depreciación de la moneda nacional, por lo cual se estableció que resulta injusta la indemnización que no tome en consideración el fenómeno inflacionario.

La corrección monetaria menciona como uno de los fundamentos de derecho el Artículo 1.184 del Código Civil, está vinculado a los principios jurídicos que han sido tomados en cuenta, para declarar la validez de la corrección monetaria se señala a los Artículos 1.737 y 1.738 ejusdem, también guardan relación con los principios jurídicos que se han tenido en cuenta, para considerar pertinente que se acuerden en los fallos la corrección monetaria.

Por lo demás, como ha sido expresado por la doctrina de la Sala, no existe propiamente un fundamento normativo en el que se base la corrección monetaria, sino principios jurídicos que se desarrollan en diversas normas, que han sido utilizados para tener en cuenta un hecho presente en la realidad económica, con la finalidad de garantizar que el pago que se ordena en la sentencia, no se vea afectado por la disminución del valor de la moneda.

## **Convenciones colectivas como instrumento regulador de los beneficios laborales.**

En razón de este punto, se define a la convención colectiva como un contrato bilateral entre dos o más personas, oneroso, solemne donde el patrono y los trabajadores realizan una convención en la cual buscan negociar las condiciones más favorables para ambas partes en forma de un cuerpo normativo para que, de esta forma, se proteja a los trabajadores con un salario digno y beneficios iguales o mejores de los concebidos en norma laboral general y así salvaguardar su integridad y la de su familia.

Ahora bien, según la doctrina venezolana, Alfonzo (2011) establece que la Convención Colectiva “es un contrato destinado a crear una relación jurídica mediante el concurso de dos voluntades equiparadas que persiguen regular en el seno de la empresa las condiciones de trabajo de una colectividad profesional”.

En ese mismo orden de ideas, para Escudero, Frigola y Corbella (2011), “la convención colectiva tiene como finalidad establecer las condiciones y modalidades en el desarrollo de las relaciones laborales obrero-patronales, guardando una base de equidad y de justicia”. De allí que la convención colectiva constituye un acto regulador de los contratos de trabajo, producto de un acto volitivo de las partes contratantes, es decir, el trabajador organizado sindicalmente y el empleador agrupado igualmente sujeto colectivo.

De esta forma, Barassi (2015) adiciona que el convenio colectivo es, ante todo, “la resultante más típica del coalicionismo a que ha llevado la industria moderna y también de la igualdad de condiciones en que, por obra de este mismo sindicalismo, se encuentran categorías de trabajadores y empresas en toda una región”.

Para Alegría (2017), la convención colectiva es:

Todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o, una o varias organizaciones de empleadores, por una parte; y por la otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo a la legislación nacional.

De allí que, como concluye Torres (2016), el carácter expansivo o de extensión de beneficios convenidos en una convención colectiva, es una de las características propias de esa institución laboral. Ahora bien, Villasmil (2013, p.263) ha definido la convención colectiva de trabajo como:

El convenio que se celebra entre uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, y uno o varios patronos o asociaciones de patronos, para establecer y regular, con alcance general, las

condiciones de trabajo en una o varias o rama de actividad económica, durante un tiempo determinado y mediante el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstos en la Ley.

De allí que, señala Villasmil, F. (2013), el contrato colectivo es el hecho de mayor actualidad y de mayor repercusión en el desarrollo de las relaciones de trabajo. En efecto, el contrato individual de trabajo ha dejado de ser el centro del derecho laboral, en vista del crecimiento y fuerza expansiva de la convención colectiva del trabajo. En este siglo se observa un auge formidable y creciente de la contratación colectiva, como instrumento idóneo para la regulación de las relaciones obrero-patronales.

En ese sentido apunta Villasmil, F. (2013, p. 263) lo siguiente:

“Por nuestra parte, hemos definido la Convención Colectiva de Trabajo, como el convenio que se celebra entre uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores, y uno o varios patronos o asociaciones de patronos, para establecer y regular, con alcance general, las condiciones de trabajo en una o varias empresas o rama de actividad económica, durante un tiempo determinado y mediante el cumplimiento de los requisitos y formalidades previstos en la Ley.”.

Ahora bien, desde una perspectiva más ortodoxa, señala Caldera Pietri (2011) que el contrato colectivo de trabajo, es el acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo que emana de la negociación colectiva; y el cual, de acuerdo a la orientación de la Organización Internacional del Trabajo es el que se efectúa entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el objeto de llegar a un acuerdo sobre las condiciones de trabajo y de contratación.

En este mismo orden de ideas, el Contrato Colectivo de Condiciones de Trabajo, según Cabanellas (2013, p. 71), “constituye el pacto de condiciones de trabajo, es el suscrito con uno o más patronos, por una entidad laboral; esto, es por un sindicato o grupo de obreros, para facilitar la ocupación remunerada a los trabajadores afiliados o representados”.

### **Características de la convención colectiva.**

Según Medina (2011) Dentro de las características de la Convención Colectiva podemos decir:

- a) Es solemne, pues la ley establece que el sindicato que solicite celebrar una convención colectiva presentará por ante la Inspectoría del Trabajo el proyecto de convención, y ese depósito en la Inspectoría de la jurisdicción es la que le dará plena validez a partir de la fecha y hora de su depósito surtirá todos los efectos legales.
- b) Es una fuente de normas para resolver conflictos internos.

- c) Tiene una duración de máximo tres años y mínimo dos años, donde continuará sus efectos hasta que se discuta otra.
- d) Es sinalagmático; ya que crea una relación contradictoria de la cual surgen obligaciones de hacer o no hacer o de dar a cargo de ambas partes.
- e) Es oneroso, porque cada parte recibe de la otra varias prestaciones sucesivas, inmediatas o futuras.
- f) Según establece la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras, esta convención no podrá concretarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en los contratos de trabajo vigentes.
- g) Es una convención colectiva donde la parte que representa a los trabajadores debe ser un sindicato o una federación o confederación sindical de trabajadores.

### **Reflexiones finales**

Con lo previamente desarrollado, se sintetiza que la corrección monetaria es un método de fácil aplicación pero que debe expandirse su uso a otras áreas del Derecho y demás disciplinas, pero en este caso debe ser primordial porque se estarán protegiendo los derechos de los trabajadores en distintas áreas de actividad económica practicadas por las diversas entidades laborales del territorio nacional y que, a la vez, es modelo para estas entidades en territorio extranjero que sufran un régimen hiperinflacionario.

De esta forma, se aclaró de excelente forma qué es el mecanismo anteriormente mencionado y a la vez qué es una convención colectiva y la razón por la cuál es objeto de aplicación de la corrección monetaria ya que este cuerpo normativo, que puede ser público o privado, contiene cláusulas establecidas en moneda nacional, que es el Bolívar Digital, donde quedan desfasadas debido al paso del tiempo gracias al régimen hiperinflacionario que sufre la economía nacional.

En este orden de ideas, se considera a la corrección monetaria como la solución más viable para que los beneficios que reciben los trabajadores en tiempos determinados a través de las cláusulas de las convenciones colectivas de las entidades de trabajo a la que pertenecen. Finalmente, todo esto cumple perfectamente con el principio de progresividad de los derechos de los trabajadores y con el principio indubio pro operario, cuya objetivo es siempre actualizar y buscar lo mejor para los trabajadores.

### **Conclusiones**

De acuerdo con lo previamente expuesto, se concluyó que la corrección monetaria es el mecanismo adecuado y factible para hacer la conversión del valor de los beneficios económicos a un valor real y conforme al momento que se paga y que se debe realizar conforme a un indicador confiable y legal, que en este caso

el indicador de moneda extranjera del Banco Central de Venezuela que se actualiza diariamente.

De esta manera, el valor de la acreencia, que en este caso es el beneficio económico establecido en una convención colectiva de trabajadores, se mantendrá ante la creciente inflación en el territorio nacional y, por consiguiente, este mecanismo formará del contenido de la convención colectiva para que así no se utilicen valores monetarios que con el tiempo pierden fuerza y, finalmente, el poder adquisitivo de los trabajadores se vea afectado y así puedan satisfacer sus necesidades.

Por otra parte, se concluyó a la vez que la convención colectiva es un contrato sinalagmático, oneroso, de tracto sucesivo, conmutativo, solemne y nominado, donde las partes, que son los trabajadores o grupos de trabajadores y el patrono o grupo de patronos, se reúnen y negocian para establecer y regular las condiciones de la relación laboral durante un tiempo determinado en una entidad de trabajo o entidades de trabajo ya sea de empresas públicas o privadas o que compartan actividad económica con la búsqueda de mejorar dichas condiciones previamente establecidas en la Ley Orgánica del Trabajo, de los Trabajadores y Trabajadoras, siempre que se cumplan los parámetros de constitución que establece este cuerpo normativo.

Siguiendo con lo expuesto anteriormente, la progresividad de los beneficios económicos es la garantía estatal de los derechos humanos conforme al principio de la progresividad, lo que implica, necesariamente, que la interpretación de las normas correspondientes, así como cualquier revisión constitucional futura, debe realizarse de manera más favorable al ejercicio y goce de los derechos humanos; además, conforme al principio de la no discriminación. Se concuerda con lo anteriormente mencionado ya que efectivamente se busca que, a través de la progresión de los beneficios económicos, exista una seguridad laboral y financiera del trabajador, sumado a la vez igualdad entre los que comparten entidad, profesión o actividad económica.

## Referencias bibliográficas

- Alegría, M. (2017). Derecho Colectivo del Trabajo. Sindicato, Conflictos, Negociación, Convenios y Seguridad Social. 1 era. Reimpresión, Caracas, Venezuela. Editorial El Nacional y la Universidad Gran Mariscal de Ayacucho.
- Alfonso, R. (2011). Nueva didáctica del derecho del trabajo. (11era ed.). Caracas: Melvin.
- Barassi, L. (2015). Tratado de derecho del trabajo. Versión castellana de derecho argentino del Dr. Mario L. Deveali. Buenos Aires, Argentina. Alfa.
- Cabanellas, G. (2013). Diccionario Enciclopédico de derecho Usual. Buenos Aires. Ediciones Heliasta.
- Caldera Pietri, R. (2011). Derecho del trabajo. (2da ed.). Caracas: Ateneo

- Carrillo, E. (2011). La corrección monetaria en la sentencia civil. Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. División de Estudios para Graduados. Programa de Derecho Procesal Civil. Nivel Maestría.
- Hill, P. (2013). Usos de los Índices de Precios al Consumidor. Manual del Índice de Precios al Consumidor, Teoría y Práctica, FMI, OCDE y otras.
- Medina, A. (2011). Breve análisis de la Convención Colectiva de Trabajo. Valencia, Carabobo. Universidad de Carabobo.
- Rueda, R. (2011). Deudas de Valor. Valencia, Carabobo. Revista Anuario del IDC. Instituto de Derecho Comparado de la Universidad de Carabobo.
- Salort, V (2016). Corrección Monetaria Tributaria. Ed. Edimatri.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia N° 539 del 11 de agosto de 2017.
- Tribunal Supremo de Justicia. Sala Constitucional. Sentencia en Exp. N.° 06-1059 del 10 de octubre de 2006.
- Vallejo, V. (2012). La corrección monetaria de los estados financieros en el Ecuador. Quito, Ecuador. Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Villasmil, F. (2013). Comentarios a la ley orgánica del trabajo. Tomo I. (3era ed.). Maracaibo – Venezuela: Monfort.
- Torres, I. (2016). Convención Colectiva del Trabajo. Caracas, Venezuela.

[CICJPS005](#)

## DISRUPCIÓN COMO ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO SOCIOPOLÍTICO EN ESCENARIOS DE POSTPANDEMIA COVID-19

DISRUPTION AS A STRATEGY FOR SOCIO-POLITICAL CHANGE IN  
POST-PANDEMIC SCENARIOS COVID-19

**María Govea de Guerrero**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[mgovea@urbe.edu](mailto:mgovea@urbe.edu)

ORCID: 0000-0001-5243-9099

**Francisco Guerrero Vargas**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[guerrero.francisco@urbe.edu](mailto:guerrero.francisco@urbe.edu)

ORCID: 0000-0002-1742-5923

**Miguel Negrón Fuenmayor**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[miguelnegrnf@gmail.com](mailto:miguelnegrnf@gmail.com)

ORCID: 0000-0003-3054-0457

### RESUMEN

El presente trabajo de investigación tuvo como objetiva general analizar el proceso de Disrupción como Estrategia para el Cambio Sociopolítico en Escenarios de Postpandemia COVID-19 para lograr este objetivo se llevó adelante una indagación en el enfoque epistémico del postpositivismo, paradigma cualitativo; con un tipo de investigación interpretativa y un diseño bibliográfico documental; la observación documental se implementará como técnica de recolección de la información. Teniendo la hermenéutica como método de análisis documental. Como resultado se tuvo que la disrupción es producto de los avances tecnológicos y su implementación ha logrado cambios profundos en el contexto sociopolítico en escenario de postpandemia COVID-19. Como conclusión se demostró que el proceso disruptivo como estrategia para el cambio sociopolítico en escenarios de postpandemia COVID-19 han logrado las transformaciones pertinentes en lo social y económico, facilitando el desenvolvimiento de la sociedad en su integralidad en una forma medianamente satisfactoria.

**Palabras clave:** Avances tecnológicos; proceso disruptivo; cambios sociopolíticos, Postpandemia COVID-19, transformaciones pertinentes.

## ABSTRACT

The general objective of this research work was to analyze the process of Disruption as a Strategy for Sociopolitical Change in Post-pandemic COVID-19 Scenarios. To achieve this objective, an investigation was carried out into the epistemic approach of postpositivism, a qualitative paradigm; with a type of interpretive research and a documentary bibliographic design; Documentary observation will be implemented as a data collection technique. Taking hermeneutics as a method of documentary analysis. As a result, it was found that the disruption is the product of technological advances and its implementation has achieved profound changes in the sociopolitical context in the post-COVID-19 pandemic scenario. In conclusion, it was shown that the disruptive process as a strategy for sociopolitical change in post-COVID-19 pandemic scenarios has achieved the relevant social and economic transformations, facilitating the development of society as a whole in a moderately satisfactory way.

**Keywords:** Technological progress., disruptive process; sociopolitical changes, Post-pandemic COVID-10, pertinent transformations

## Introducción

La historia de la humanidad identifica un periodo de la misma como pre jurídica, durante la cual el hombre en su estado natural, según Hobbes (1588-1679) en su obra Leviathan (1668), consistió en una etapa de salvajismo, en la cual los pobladores de un territorio determinado se dieron unas normas para mejorar su convivencia social. Vale decir, que el hombre en su libre albedrío se impuso unas pautas que mejorarían las relaciones entre sí. La sociabilidad estuvo determinada por el nivel de internalización de los patrones de conductas aceptados por el grupo.

Ahora bien, cuando se plantea grados de aceptación de los estándares de comportamiento; la conducta de los miembros del grupo social va desde el extremo negativo al positivo; con las diferentes matizaciones. De allí que el hombre se vio ante la necesidad de conformar un grupo cuya misión sería procurar el recto proceder de cada integrante en el ámbito general. Esta entidad se conoció inicialmente como el Estado, cuyo fin principal fue la coerción y hasta la violencia para garantizar el orden social.

En este sentido, el Estado ha venido evolucionando en cuanto a su visión ontológico en: territorial, estructural, funcionalista; además, hoy en el marco de este último en Estado social de Derecho como un enfoque compartido de las ciencias políticas y la gerencia pública. Posada (2014, p. 72) expone: “Una condición esencial de existencia de las entidades que son objeto de estudio de las ciencias sociales es la existencia de los sujetos y su capacidad mental de causar acciones.”

Es así como el autor antes citado, reconoce la singularidad del hombre se identifica de manera fáctica también frente a la normativa que la sociedad se haya dado para enmarcar el desenvolvimiento de ciudadanos en las restricciones establecidas para regularizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, además de los hay habitantes entre sí

Por otra parte, en la actualidad la noción de Estado Social de Derecho se ha incorporado a la doctrina constitucional, tal cual lo expone Marín y Trujillo (2016, p. 54): la variable “Social de Derecho”, este último, implica un cambio de paradigma que lleva a una profunda transformación de las prácticas jurídicas, de la concepción misma del Derecho y por ende del estatuto epistemológico de la ciencia jurídica. Es importante destacar, que cuando se trata de buscar el equilibrio entre partes con diferentes intereses es necesaria la existencia de un liderazgo que sea mediador entre las mismas para facilitar alcanzar el ambiente de conciliación que se espera, además, de lograr un estado de cosas que supere las establecidas por el hombre.

En este orden de idea, la amenaza de la pandemia COVID-19 ha obligado a la humanidad a tratar de superar estas diferencias para combatir los niveles de infección y alcanzar la inmunidad necesaria para decretar un periodo de postpandemia para que el mundo vuelva la normalidad lo antes posible : en esta circunstancia se estaría hablando de un liderazgo disruptivo, un concepto surgido de las ciencias gerenciales, cuyo estilo de cambios se ha aplicados en otros campos de las ciencias sociales, como son las ciencia políticas; el líder con esta cualidad requiere de adaptabilidad, impacto, manejo de la incertidumbre, desarraigo y capacidad de análisis.

Ahora bien, Velázquez. (2021. p .70) para referirse a la acción disruptiva en los escenarios sociales de carácter público, expone:

Las instituciones públicas deben situarse como la sociedad y las empresas, en un marco de actuación disruptiva e innovación radical, pues en la IV revolución industrial hay poco tiempo. Han de aprovecharse las tecnologías de la información y las comunicaciones en beneficio de los ciudadanos, que necesitan una administración que resuelva los asuntos sin la sagrada determinación de los plazos y el tiempo, sino que se prepare para lograr los resultados asincrónicamente”

En este orden de idea, resultará significativo estudiar las relaciones del Estado con sus ciudadanos en el marco de la disrupción para producir las transformaciones en un periodo de postpandemia COVID-19, innovando la forma en la cual estos piensan o en las formas de diseñar y gerencial las políticas públicas para el cambio sociopolítico en las poblaciones.

El presente trabajo tendrá como propósito general, analizar el proceso disruptivo como estrategia para el cambio sociopolítico en escenarios de postpandemia COVID-19; para lograr este objetivo se llevará adelante una

indagación en el enfoque epistémico del postpositivismo, paradigma cualitativo; con un tipo de investigación interpretativa y un diseño bibliográfico documental; la observación documental se implementará como técnica de recolección de la información. Teniendo la hermenéutica como herramienta de análisis documental.

### **Postpandemia COVID-19 y el proceso Disruptivo**

Los coronavirus conforman una extensa familia de virus que causan enfermedades desde leve (resfriado común) hasta enfermedades más graves (neumonías), cuyo agente de transmisión de la enfermedad es el hombre: por lo tanto, se hace necesario medidas preventivas de aislamiento y mínimo contacto entre personas para evitarla.

Según la Organización Panamericana de la Salud (2022, p. 0):

“La epidemia de COVID-19 fue declarada por la OMS una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020. El Director General de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el doctor Tedros Adhanom Ghebreyesus, anunció el 11 de marzo de 2020 que la nueva enfermedad por el coronavirus 2019 (COVID-19) puede caracterizarse como una pandemia. La caracterización de pandemia significa que la epidemia se ha extendido por varios países, continentes o todo el mundo, y que afecta a un gran número de personas”

De la cita se desprende, lo siguiente; la pandemia COVID-19 es un problema de salud pública a escala mundial cuya atención debe ser prioridad por parte de los organismos multilaterales correspondiente al área para lograr superar esta amenaza que no solo ha traído consecuencias sanitarias, sino también económicas y sociales de todos los países en menor o mayor grado; además, ha afectado el modelo de relaciones sociales, al ser impuesta por las autoridades del Estado en cada país medidas de distanciamiento social y de restricción de producción de bienes y servicios .

En este sentido, Organización de las Naciones Unidas (2020, p. 28), expone:

“Si bien los países de América Latina y el Caribe ya han adoptado importantes medidas para reducir al mínimo los efectos de la crisis, estas no bastan. Además de capear la crisis, las respuestas para estimular la recuperación económica contribuirían a establecer un nuevo modelo de desarrollo, firmemente anclado en los derechos humanos. El papel cada vez más importante de la política pública y las dolorosas lecciones de la crisis deberían revitalizar los esfuerzos por promover un desarrollo sostenible e inclusivo”

Durante la implementación de las medidas preventivas para evitar el aumento de los contagios del coronavirus, así como las defunciones por el COVID-19 se pudieron apreciar con mayor claridad las desigualdades existente en el mundo ya existente desde antes de esta acontecimiento. Es importante destacar en este sentido, el desarrollo tecnológico alcanzado en la actualidad ha profundizado los desequilibrios en cuanto al progreso; América Latina es una región con un considerable rezago en esta área.

Ahora bien, Martínez, Palma y Velásquez (2020, p. 23), se exponen: “la Medición de la Sociedad de la Información 2018, en los países desarrollados más del 80% de las personas tienen acceso y usan Internet, mientras que, en los países en desarrollo, esto ocurre sólo para el 45% de las personas” corroborando la explanado anteriormente por los autores del presente trabajo.

En la actualidad se observa, como consecuencia del desarrollo tecnológico inusitado y de la globalización que las fronteras geográficas han sido superadas con el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), logrando empoderar de conocimiento, información y saberes con inmediatez y fidelidad, transformando las relaciones de los en la sociedad de los ciudadanos, estableciendo un nuevo arreglo en las relaciones de poder, caracterizada por la disminución del dominio del Estado.

En esta novedosa realidad, la transferencia de competencia a la colectividad ha logrado una participación mayor de los habitantes en los asuntos públicos; lo cual representan una profunda transformación exigiendo un cambio disruptivo para garantizar el éxito. Ante esto Silva y García (2019, p. 55) plantean: “la disrupción y/o reemplazo de paradigmas de productividad, competitividad y sustentabilidad tradicionales, para dar paso a los nuevos o emergentes paradigmas, dinámicos, interactivos, eficiente, eficaz y efectivamente, productivos, competitivos y sustentables”.

Además, acciones disruptivas, propias del liderazgo de esta naturaleza representan una oportunidad de beneficios para el colectivo coadyuvando con los Estados democráticos. Velásquez, (2021, p.69) explica: “Tener actividades disruptivas, idear formas diferentes de hacer las cosas, supone cambiar en profundidad y es más difícil en administraciones públicas e instituciones de cultura administrativa profunda que en aquellas que tienen una cultura débil” En ambos casos la disrupción facilita el progresivo perfeccionamiento de las democracias en el mundo.”

Ahora bien, ya se ha dicho que el liderazgo disruptivo tiene una carga significativa de modificación cultural y estilo de desempeño social que requieren de una disposición al cambio. En el caso de la postpandemia el acomodo a las medidas de prevención al contagio propuesta por los organismos multilaterales y ejecutadas por las autoridades de cada país, según Vera (2015, p 246), la disrupción en los tiempos postmodernos “no como excepción sino como regla, con prácticas y significados que obedecen a lógicas culturales, sociales y políticas”. Conviene, entonces, estudiar este proceso en el marco de la postpandemia y de los avances tecnológicos.

## **Disrupción como estrategia para el cambio sociopolítico en postpandemia**

Como una respuesta a necesidad proveerse de los medios de subsistencia frente las medidas de distanciamiento social, reducción de la actividad industrial, comercial y de producción de bienes y servicios en general las personas y el empresariado han buscado formas alternativas para continuar con las operaciones en sus establecimientos comerciales o industriales.

Es importante destacar que el liderazgo disruptivo es una elección idónea como respuesta al ritmo acelerado del cambio tecnológico, que ha logrado acelerar igualmente el desenvolvimiento cotidiano de la sociedad, exigiendo un nuevo abanico de habilidades enfocadas en realidades digitales, obligando al mismo tiempo a enfocarse de manera más profunda en estrategias de reacomodos en la movilidad de formas y de talento, así como de ecosistemas y redes organizacionales para facilitar la reinención tanto individual como organizacional y social.

Se hace necesario un enfoque nuevo en temas enmarcados dentro del cambio sociopolítico el cual debe asumirse, no solo como normal y deseado, sino imprescindible para el progreso de una Nación; En este sentido, Vidal, Carnota y Rodríguez (2019, p. 2), expresan: “El proceso de innovación disruptiva, no tiene que ser solo tecnológica, puede ser la mejora de un proceso, un cambio de producto o modelo de negocio”. Gutiérrez y Febles (2019, p.5), afirma: “El desarrollo y las crecientes mejoras en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y la disrupción de sus tecnologías e innovaciones (...) están transformando la forma de trabajar”

En consecuencia, disrupción y cambio sociopolítico resultan una conjugación que viabiliza la modernización de la producción de bienes y servicios en el planeta por relacionar el desarrollo de la ciencia y las tecnologías del mundo postmoderno, propio de cuarta revolución industrial y la vocación de cambio inherente a la especie humana en la dimensión social, en el perfeccionamiento de la relación del Estado con sus ciudadanos que representa el objeto fundamental de la ciencias políticas.

En este orden de idea, un cambio profundo en un país determinado estará representado por sustituir la concepción anterior para darle paso al virtualismo que domina el escenario productivo y laboral actual; la robótica, la nanotecnología, la realidad aumentada y el muy próximo metaverso han facilitan la ampliación de estos sectores. Vale decir, que los elementos disruptivos se instauran gracias a la capacidad de modificar con éxito que tiene el individuo para aumentar el valor de las instituciones y mejorar la calidad de vida del ciudadano.

En consecuencia, el desarrollo tecnológico sobre la cual se sustenta la cuarta revolución industrial, ha traído consigo la posibilidad de innovar en las formas de producir y en las modalidades laborales. Según, Montagu (2020, p. 12):

“La incorporación de la industria 4.0 representa, sin dudas, un desafío para todos los estratos de la producción y para todos los sectores

económicos. Al igual que en otros períodos de la historia, implica una disrupción en los modos de producción y plantea antiguos y nuevos interrogantes en los cuales es preciso indagar”

Interpretando la cita anterior, es importante destacar que las forma de producción de bienes y servicios; así como, las modalidades laborales se enmarcan en los aspectos sociopolíticos, de allí, por lo tanto, las tecnologías de la información y comunicación Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); de esta manera el teletrabajo y otras formas de cumplir la jornada laboral sin la esencialidad se posibilitan por los avances de las ciencias datos, coadyuvando con la implementación de las medidas preventivas al contagio del COVID-19 en la postpandemia como una política pública.

## **Conclusiones**

Retomando el propósito enunciado, que consiste en: analizar el proceso disruptivo como estrategia para el cambio sociopolítico en escenarios de postpandemia COVID-19, como conclusión se tiene.

El gran desarrollo tecnológico alcanzado por la humanidad en los últimos años ha producido transformaciones en las relaciones sociales de los individuos, facilitando la aplicación de estrategias disruptiva implementada durante la postpandemia. .

Las acciones disruptivas, propias del liderazgo de esta naturaleza representan una oportunidad de beneficios para el colectivo coadyuvando con los Estados democráticos que tiene como fin fundamental el bienestar social.

Las respuestas de la sociedad en general para el acatamiento de las medidas preventivas en el marco de la postpandemia para evitar el aumento de contagios y defunciones se han facilitado en función del proceso disruptivo

Los cambios sociopolíticos producidos en la postpandemia han permitido; la subsistencia de la clase trabajadora a través del teletrabajo y cualquier otra forma del cumplimiento de la jornada laboral sin la presencialidad.

En la presente investigación se demostró que el proceso disruptivo como estrategia para el cambio sociopolítico en escenarios de postpandemia COVID-19 han logrado las transformaciones pertinentes en lo social y económico, facilitando el desenvolvimiento de la sociedad en su integralidad en una forma medianamente satisfactoria.

## **Referencias Bibliográficas**

Gutiérrez Martínez, Juan y Febles Estrada, Ailyn (2019). Las tecnologías disruptivas y su aplicación en la medicina con vistas al 2030, Revista Cubana de Salud Pública. 2019; 45(4):e1563. Recuperado de: <https://www.scielosp.org/pdf/rcsp/2019.v45n4/e1563/es>

- Marín Castillo, Juan y Trujillo González, José (2016) El Estado Social de Derecho: un paradigma aún por consolidar. Revista jurídica derecho, Volumen 3. N° 4 Enero - Junio, 2016, pp. 53 – 70. Universidad de San Andrés, Columbia. Recuperado de: [http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v3n4/v3n4\\_a05.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v3n4/v3n4_a05.pdf)
- Martínez, Rodrigo; Palma, Amalia Y Velásquez, Adriana (2020) Revolución tecnológica e inclusión social Reflexiones sobre desafíos y oportunidades para la política social en América Latina. Serie Políticas Sociales N° 233.
- Comisión Económica para la América Latina, CEPAL. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45901/1/S2000401\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45901/1/S2000401_es.pdf)
- Montagu, Haroldo (2020) El futuro del trabajo en el mundo de la industria 4.0. Organización Mundial del Trabajo (OIT), Unión Industrial Argentina (UIA)= (Compilación), Capítulo 1. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_749337.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_749337.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (2020) Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo. Recuperado de: [https://peru.un.org/sites/default/files/2020-07/SG%20Policy%20brief%20COVID%20LAC%20%28Spanish%29\\_10%20July\\_0.pdf](https://peru.un.org/sites/default/files/2020-07/SG%20Policy%20brief%20COVID%20LAC%20%28Spanish%29_10%20July_0.pdf)
- Organización Panamericana de la Salud (2022) Enfermedad por el Coronavirus (COVID-19). Portal. Recuperado de <https://www.paho.org/es/enfermedad-por-coronavirus-covid-19?topic=All&d%5Bmin%5D=&d%5Bmax%5D=&page=0>
- Posada-Ramírez. J. (2014). Ontología y Lenguaje de la Realidad Social. *Cinta moebio* 50: 70-79. Recuperado de <https://www.scielo.cl/pdf/cmoebio/n50/art03.pdf>
- Silva Domínguez, María y García Arango, David (2019) Reconocimiento de la Innovación Disruptiva en Entornos Industriales de Desarrollo de Software. Revista científica electrónica de Educación y Comunicación en la Sociedad del Conocimiento, Época II Año XIX Número 19 Vol. I Enero-Junio de 2019 . Granada (España). Recuperado de <file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/Dialnet-ReconocimientoDeLaInnovacionDisruptivaEnEntornosIn-7032607.pdf>
- Velázquez López, F (2021) *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Venezuela. Recuperado de <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/05/El-bur%C3%B3crata-disruptivo.pdf>
- Vera Lugo, Juan (2015) Antropología y “estudios de la violencia” en Colombia: en busca de una perspectiva crítica Revista *Colombiana de Antropología*, vol.

51, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 245-269 Instituto Colombiano de Antropología e Historia Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1050/105042615010.pdf>

Vidal Ledo, María; Carnota Lauzán, Orlando y Rodríguez Díaz, Alfredo (2019). Tecnologías e innovaciones disruptivas. Revista Cubana de Educación Médica Superior. 2019; 33(1):e1745. Recuperado de: <http://scielo.sld.cu/pdf/ems/v33n1/1561-2902-ems-33-01-e1745.pdf>

**SISTEMATIZACIÓN DE LA JUSTICIA DE LA ETNIA KANKUAMA DE  
COLOMBIA EN LA POSTPANDEMIA**

SYSTEMATIZATION OF THE JUSTICE OF THE KANKUAMA ETHNICITY OF  
COLOMBIA IN THE POST-PANDEMIC

**Antonio Yesid Pedroza Estrada**

Universidad Popular del Cesar – UPC

[antoniopedroza@unicesar.edu.co](mailto:antoniopedroza@unicesar.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5853-9987>

**Martha María Charris Balcázar**

Universidad Popular del Cesar – UPC

[marthacharris@unicesar.edu.co](mailto:marthacharris@unicesar.edu.co)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8519-3806>

**RESUMEN**

Este artículo es un avance de la investigación “Sistematización de la justicia indígena Kankuama” financiada por la Universidad Popular del Cesar UPC. Se pretende describir y sistematizar los procesos del ejercicio de la justicia indígena en el resguardo indígena Kankuamo, ubicado en la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, en el período 2020 – 2022, así como determinar si la misma cumple con las condiciones establecidas para la Jurisdicción Indígena por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. La investigación fue suspendida por la pandemia por dos años debidos que en el territorio del resguardo fue aislado y cerrado con portones por las comunidades indígenas, aparecieron nuevas restricciones y sanciones para enfrentar la pandemia. Se encuentran referencias principalmente de Gómez (2015), Corte Constitucional de Colombia y Arias (2016) en lo metodológico. La investigación es cualitativa, se plantean dos momentos, primero: Bibliográfica, uso de la hermenéutica y ficha bibliográfica; el segundo se está desarrollando con restricciones en el resguardo por Covid-19, con observación directa, entrevista semiestructurada a los mayores y miembros de las autoridades indígenas operadores jurídicos del Resguardo pertenecientes a tres (3) comunidades de la etnia Kankuama: Atanquez, Los Háticos y Chemeskemena. La muestra intencional. Tipo de Investigación exploratoria, descriptiva y propositiva. Se ha realizado un estado del arte amplio sobre la justicia indígena Kankuama en la que se constató la poca producción investigativa sobre el tema, un marco teórico profundo por el análisis a la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana.

**Palabras clave:** Justicia, Justicia indígena Kankuama, Jurisdicción Indígena.

## ABSTRACT

This article is an advance of the research "Systematization of Kankuama indigenous justice" financed by the Popular University of Cesar UPC. It is intended to describe and systematize the processes of the exercise of indigenous justice in the Kankuamo indigenous reservation, located in the Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, in the period 2020 - 2022, as well as to determine if it meets the conditions established for the Indigenous Jurisdiction by the Jurisprudence of the Constitutional Court of Colombia. The investigation was suspended due to the pandemic for two years since the territory of the reservation was isolated and closed with gates by the indigenous communities, new restrictions and sanctions appeared to face the pandemic. References are found mainly from Gómez (2015), Constitutional Court of Colombia and Arias (2016) in the methodological. The research is qualitative, two moments are proposed, first: bibliographic, use of hermeneutics and bibliographic record; the second is being developed with restrictions in the reservation due to Covid-19, with direct observation, semi-structured interviews with the elderly and members of the indigenous authorities, legal operators of the Reservation belonging to three (3) communities of the Kankuama ethnic group: Atanquez, Los Hático and Chemeskemena. The intentional sample. Type of research exploratory, descriptive and purposeful. A comprehensive state of the art on Kankuama indigenous justice has been carried out, in which the little investigative production on the subject was verified, a deep theoretical framework for the analysis of the extensive jurisprudence of the Colombian Constitutional Court.

**Keywords:** Justice, Kankuama indigenous justice, Indigenous Jurisdiction.

## Introducción

Este artículo es un avance de la investigación "Sistematización de la justicia indígena Kankuama" financiada por la Universidad Popular del Cesar UPC. La investigación pretende describir cual es la estructura del ejercicio de la justicia indígena en el resguardo indígena Kankuamo entre el año 2020 y el 2022.

Los objetivos: a) General: Sistematizar el conjunto de normas jurídicas utilizadas para solucionar los conflictos sociales de la etnia Kankuama basadas en los valores y principios culturales propios. b) Específicos: 1) Realizar una investigación bibliográfica sobre la reconstrucción del resguardo indígena Kankuamo, la justicia indígena y la jurisdicción indígena en Colombia. 2) Describir las instancias y procesos usados por el pueblo Kankuamo para impartir justicia de acuerdo con sus costumbres, cosmovisión y territorio, para finalmente, 3)

Proponer al pueblo Kankuamo un compendio organizado de procesos y procedimientos para impartir justicia que puedan implementarse, socializar y enseñar en sus comunidades, asegurando las bases de su tradición y justicia propia cumpliendo con los requerimientos previstos en la jurisprudencia constitucional sobre la Jurisdicción Indígena en Colombia.

La investigación es cualitativa, busca privilegiar el análisis reflexivo de los significados subjetivos e intersubjetivos que forman parte de las realidades estudiadas (Mata, 2019). En su desarrollo se plantean dos momentos: en el primero, fue bibliográfica o documental, se usó como técnica la hermenéutica, como instrumentos la ficha bibliográfica y los diarios de apuntes, de lo anterior se construyó el estado del arte, así como el marco teórico.

El segundo momento, se está desarrollando en el territorio del resguardo, se recurre a la observación directa usando el diario de campo y la entrevista semiestructurada con guion aplicada a los miembros de las autoridades indígenas que funjan como operadores jurídicos, también algunos ancianos habitantes del territorio, se usan teléfonos de última tecnología para grabar, posteriormente, son transcritas, sistematizadas utilizando el Atlas.ti; finalmente, se interpretarán los resultados con el apoyo del marco teórico, el estado del arte, las observaciones realizadas por los investigadores con el diario de campo incluyendo aspectos psicológico y sociológicos. La muestra no es aleatoria, obedece a los criterios requeridos por los investigadores. (Arias, 2016)

El tipo de Investigación es exploratoria, descriptiva orientada establecer cómo está estructurada la justicia indígena Kankuama, su ejecución y aceptación por parte de sus comunidades. Es Propositiva, un documento final será entregado y socializado ante las instancias pertinentes del resguardo indígena Kankuamo y a la Universidad Popular del Cesar – UPC.

En los apartes siguientes haremos una descripción del resurgimiento del pueblo Kankuamo, de su proceso de reconstitución cultural, organizativa, relataremos brevemente los efectos de la pandemia en el territorio del resguardo, describiremos la estructura actual de la justicia Kankuama, finalmente como corolario citaremos algunas de las sentencias de la Corte Constitucional colombiana sobre la jurisdicción indígena que permiten intuir porque esta investigación es pertinente y necesaria en el momento para las comunidades del Pueblo Kankuamo pues, le permitiría al Resguardo constatar o implementar de ser necesario las condiciones a cumplir de acuerdo con la jurisprudencia en comento.

## **Efectos del Covid -19 en el resguardo Kankuamo**

El pueblo Kankuamo al igual al resto de la comunidad terrícola fue afectado por la pandemia del Covid-19 desde diciembre del año 2019; la misma, dio nacimiento a nuevas formas de tratamiento por parte de los Estados a las pandemias, pues, es la primera vez en la historia donde aparece un fenómeno catastrófico mundial como consecuencia de la globalización, ninguna enfermedad mortal se había esparcido como lo hizo este virus. También, los avances tecnológicos han dado pie a la aparición de nuevas formas de relaciones humanas y por ende de diferentes actuaciones que ponen en peligro o afectan los derechos de las personas, las comunidades Kankuamas no se escapan de estas consecuencias.

Una de las primeras medidas gubernamentales que se adoptaron por los gobernantes para enfrentar la pandemia fue el aislamiento de los territorios. En el territorio kankuamo se colocaron portones de madera para impedir el acceso a las personas que no pertenecían a sus comunidades; así como también se establecieron nuevas normas de salud pública e higiene: el uso obligatorio de tapabocas, el cierre de establecimientos públicos en horarios nocturnos, la prohibición de venta de bebidas alcohólicas, entre otras; como consecuencia: sanciones para quienes violaran lo establecido.

Por otro lado, los médicos tradicionales, sabedores, con sus recetas también contribuyeron a enfrentar el virus igualmente hicieron las instituciones de salud indígenas y las occidentales pertenecientes al municipio, se adoleció de la posibilidad de hacerse exámenes diagnósticos, no estuvieron disponibles. Por lo anterior, si bien el número de infectados se presume fue alto, a pesar que no hubo la posibilidad de saber con exámenes médicos, el número de fallecidos fue muy reducido, actualmente la población retornó a su estilo de vida normal tradicional.

## **Sobre el pueblo Kankuamo**

Luego de un proceso de resistencia y lucha cultural a partir de su primer congreso político organizativo realizado en 1993 en donde se ratificó de manera colectiva la decisión de reasumir la identidad indígena mediante procesos de reconstitución cultural y organizativa, se logró constituir el resguardo Kankuamo por el INCORA (Instituto Colombiano de Reforma Agraria) mediante resolución 012 del 10 de abril de 2003 echo que concreta el proceso de reculturización de la etnia Kankuama.

Los Kankuamos habitan en las estribaciones de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, desde el inicio de los tiempos (Leyenda de la Sierra Nevada)

junto con los pueblos Wiwa o Arsarios, los Arhuacos o Iku y los Kogui o Kággaba constituyen las cuatro patas de la mesa que sostiene el corazón del mundo. Estos pueblos comparten un espacio, reconocido estatalmente por la resolución 02 del 4 de enero de 1973, la cual demarca la Línea Negra o zona teológica definitoria del territorio dejado a los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada por Kakua Serankua, según Ley de Origen. (Gómez, 2015)

A los Kankuamo también se les conoce en la literatura antropológica como Kankuama, Kankui, Kankuaka. La población urbana de Valledupar los llama, comúnmente, “atanqueros”, haciendo referencia a la comunidad de Atanquez, su centro político y poblacional, sin embargo, el resguardo está conformado por doce (12) comunidades: Atanquez, capital, Guatapuri, Chemesquemena, Las Flores, Pontón, Mojao, Ramalito, Los Haticos, Rancho de la Goya, La Mina, Rio seco y Murillo.

El pueblo indígena Kankuamo, está ubicado en la vertiente sur – oriental de la sierra Nevada de Santa Marta entre las cuencas del rio Guatapuri y Badillo, en un área aproximada de 24.000 hectáreas; perdieron su lengua aborigen (que según la tradición oral era similar a la de los Iku o Arhuacos), sus últimos hablantes, se dice, vivieron hasta la década del 40 del siglo pasado. (Gómez, 2015)

Cuentan con una población aproximada de 15.500 habitantes según el SISBEN del municipio de Valledupar (2020), el clima corresponde a la formación natural de bosques muy húmedos subtropical entre los 1.000 y 1.800 m.s.n.m. y temperatura media entre los 18 y 32 grados centígrado, esta vertiente sur del macizo es la más seca influida por los vientos que soplan desde la península de la Guajira, esta irrigado por las cuencas hidrográficas de los ríos Guatapurí, Chiscuinya, El Pontón, Candela, Badillo, y Rio Seco.

## **El proceso de reconstitución cultural y organizativa**

Este obedeció a la necesidad consciente de enfrentar el gran impacto de transformación y pérdida de su cultura sufridos a partir de las primeras décadas del siglo XX. Las razones de esa transformación fueron múltiples. Entre éstas pueden señalarse:

1. La ubicación de su territorio, fácilmente accesible para la colonización y establecimiento de misiones desde las primeras incursiones españolas.
2. La inserción de Atánquez (principal centro político de los Kankuamos) en los circuitos comerciales de la región del Caribe que impulsaron la llegada de

inmigrantes campesinos. Migraciones asociadas a la Guerra de los Mil días (1900), la masacre bananera (1928) y la violencia de los años 40 (1948-1963).

3. El contrabando y la bonanza marimbera (de marihuana) en la década del 70 utilizaron los territorios sagrados de la Sierra Nevada de Santa Marta como corredor importante para el tráfico ilegal de armas, cultivo y comercialización de cultivos ilícitos. El auge de estos fenómenos hizo que en la década del 80 la región se convirtiera, para los actores armados, en lugar estratégico por su cercanía al mar y facilidad para el tráfico de armas, provisión logística y el repliegue rápido y seguro de tropas. (Gómez, 2015).

**Foto 1.** Primer congreso Kankuamo para formar el resguardo.



**Fuente:** Facebook de la OIK (organización Indígena Kankuama, s.f.)

A pesar de lo expresado anteriormente, los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Colombia, han logrado defender y recuperar sus conocimientos, su cultura, sus costumbres, tradiciones, vestido, así como su forma de organizarse como es el caso de los Kankuamos.

Los elementos constituyente de las bases estructurales en la justicia Kankuama están constituidas por sus tradiciones orales, su cosmovisión, es decir, como interpretan al mundo, mitos, leyendas, artesanías, alimentos, la tierra (La Sierra Nevada de Santa Marta) sitios sagrados, son imprescindibles conocerlo para comprender, por lo menos un poco, la forma como se imparte justicia.

No obstante, lo anterior, se debe mencionar que el largo tiempo de sometimiento del pueblo Kankuamo por los occidentales ha permeado ésta, su reconstrucción ha sido un proceso interno de recomposición de su tejido ancestral a través de la historia depositada en la mente de sus ancianos y en algunos escritos han logrado sobrevivir.

## Sobre la Justicia

En las comunidades humanas la forma de administrar los castigos a los comportamientos de la población contrarios a los acuerdos colectivos sobre lo que es bueno, malo, aceptado o repudiado se le ha llamado justicia.

Según Beccaria (2015) la justicia es el vínculo necesario para tener unidos los intereses particulares sometido a la dominación de un soberano. Cada sociedad o grupo societal construirá su significado a partir de acuerdos colectivos, de mecanismos establecidos, aceptados previamente por todos o por la mayoría de las personas que la conforman y forman el imaginario social como el lugar donde se guarecen las configuraciones previas a los juicios y sin las cuales sería imposible emitir afirmación o negación.

Para Rawls (2013) la justicia es la primera virtud de las instituciones sociales. El objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo mediante la cual grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales determinando la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. La Justicia dispone de un conjunto de principios proporcionando un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad; definen la distribución apropiada de los beneficios o las cargas de la cooperación social.

Para la consecución de lo anterior, deben existir unas condiciones para una concepción pública de la justicia: 1) cada cual acepta y sabe que los demás aceptan los mismos principios de justicia, 2) las instituciones sociales básicas satisfacen generalmente estos principios conscientes de ello.

Por otro lado, Kelsen (s.f.) expresa: la justicia es aquello bajo cuya protección puede florecer la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la aspiración del hombre a la felicidad en la sociedad. La justicia es la felicidad social, es la felicidad que el orden social garantiza; la idea de justicia, parte de un principio garantizador de la libertad individual de todos, en un orden social protector de determinados intereses, precisamente aquellos donde la mayoría de los sometidos, a dicho orden reconoce como valiosos, dignos de protección. Este orden posee todo sistema de valores y especialmente una disposición moral, con su idea central de justicia. Es un fenómeno social, por lo tanto, diferente según la naturaleza de la sociedad donde existe.

El delito como construcción colectiva se deriva de la justicia y su aplicación, es un concepto de la civilización occidental, llega a América con los conocimientos que traen los conquistadores de Europa. Entre los Kankuamos este término apareció con la llegada de la justicia occidental, antes se hablaba de faltas y “cosas mal hechas”.

En la civilización occidental el delito, puede definirse como una construcción colectiva producto del imaginario social con fundamento en las leyes y no en la moral, cuenta con unas características provenientes de la cosmovisión y axiología

de las comunidades, pero, sobre todo, proviene de un acuerdo social como un producto de hechos contrarios al bienestar público.

Frente al deseo o necesidad nacida en las personas de afrentar el bien público, así como el particular, ya sea en forma voluntaria, con deseos de realizarlo o producto del azar, es necesario una actuación por parte de la organización social gobernante para enfrentarlo con el objetivo de tratar de establecer en el inconsciente colectivo un imaginario de lo indeseado, de lo no querido o perjudicial para la mayoría de los integrantes de la sociedad, un peso que lleve al repudio de lo señalado y el desgano de repetir lo hecho por él o por otro: la pena, el castigo, como una carga moral, pecuniaria y física (fisiológicamente) para quien resuelva contradecir el querer de la mayoría expresada en forma directa o a través de sus representantes referente a la defensa de los bienes públicos necesarios para consolidar el contrato social buscando garantizar una vida societal colectiva adecuada justificante de la pérdida voluntaria de libertad otorgado al soberano (Estado).

## **La justicia Indígena**

En Colombia la justicia indígena sea catalogada de la misma forma como se ve a los pueblos indígena; con menosprecio, asombro, incompreensión y sobre todo crítica. En palabras de algunos: la forma como los pueblos indígenas administran justicia sigue siendo salvaje, incapaz o insuficiente. Olvidan que estos pueblos están mucho antes de la llegada del extranjero a estas tierras imponiendo sus creencias y costumbres, de forma casi absoluta, pues, a pesar del tiempo transcurrido siguen con el afán de imponerse sobre las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas.

Lo anterior lleva, no solamente al común de la gente, si no también, a doctrinantes, jurisconsultos y autoridades estatales a considerar la justicia indígena como ilegítima, errada y hasta bárbara. ¿Qué lleva a creer al occidental (como le dicen los indígenas de la Sierra Nevada a quien no pertenece a las cuatro etnias) a creer en la ineffectividad de la justicia propia para resolver las controversias de sus habitantes?

La justicia indígena ha resuelto los conflictos internos y externos de los habitantes y vecinos de las diferentes etnias de la Sierra Nevada de Santa Marta desde el origen de estos pueblos, es el eje estructural en el que se asienta la convivencia y el establecimiento del orden social de los mismos; si no ¿de qué otra forma han subsistido hasta el momento?

Los saberes ancestrales y la comunicación de generación en generación conforman la base fundamental del mantenimiento de la estructura de su justicia, de los que estos pueblos llaman derecho propio. Las justicias indígenas tienen como fundamento de la convivencia intraétnica, éstos son iguales ante los

deberes, pero, no lo serán ante la ley ha dicho la Corte Constitucional (sentencia 617 de 2010)

En las justicias indígenas, en vez de estructurarse sobre un conjunto abstracto de derechos y una prelación por las sanciones punitivas como ocurre en el derecho estatal, se desarrollan y dinamizan en torno a su territorio y cosmovisión territorial, a la fuerza integradora de la oralidad, la tradición, la autoridad, la identidad, la costumbre, la norma, al deber, al perdón, la persuasión, la alta valoración de lo colectivo y en un desinterés o desconocimiento por los derechos individuales occidentales. (Gómez, 2015)

### **La justicia Kankuama**

En la búsqueda para abordar la sistematización de la justicia propia debemos recordar que:

Cada grupo social tiene una forma diferente de explicar su entorno, su mundo. Esta explicación se construye en medio de la interacción de los miembros que lo conforman; y proviene (la explicación) del universo de cada uno de sus miembros, pero, un multiverso, nace, en forma de big bam, cuando colisionan, es decir, se relacionan las personas.

A cada relación una nueva explosión. Son estas explosiones las que crean los acuerdos constituyentes de las prácticas, los sueños, los valores de la sociedad. Los pensamientos, sentimientos, comportamientos, los visibles e invisibles, están en constante construcción y deconstrucción. Este maremágnum es el magma del imaginario social, el lugar donde se guarecen las configuraciones que son previas a los juicios y sin las cuales sería imposible emitir afirmación o negación. (Pedroza, Almenares, Pulido, págs. 57-58,2020)

Tal es el caso del pueblo Kankuamo, quien construyó su sistema propio de lidiar y solucionar las controversias surgidas entre los habitantes de su pueblo; durante años cuando el occidental no arribó a sus territorios funcionó; sin embargo, con la llegada de los españoles, de los negros cimarrones quienes llegan con sus nuevas costumbres y conocimientos éste fue permeado, opacando casi en su totalidad lo cimentado por las culturales ancestrales de la Sierra Nevada, Los Kankuamos comienzan a ser absorbidos, según miembros de la comunidad, a partir de los años 40 del siglo pasado.

### **Elementos estructurales de la justicia Kankuama**

De acuerdo con lo planteado anteriormente, existen elementos estructurante de la justicia kankuama, entre ellos podemos encontrar los siguientes de acuerdo con

Cardenal (2008). (Para los lectores, informamos que las publicaciones sobre la etnia Kankuama son escasas, además de carácter históricos, por la tanto, vigentes):

1) Fundamentos jurídicos: según el “Plan de salvamento Kankuamo” publicado por el Ministerio del Interior colombiano (s.f.):

- Ley de Origen y Constitución Natural: Mantiene el orden y equilibrio natural y universal de todo lo que existe, se rigen bajo los principios ancestrales establecidos en la Ley Natural. El mandato principal de nuestro pueblo es salvaguardarnos en el ordenamiento ancestral y conservar el estado originario y cultural, en nuestro territorio con la madre naturaleza.

- Territorio Ancestral: el Territorio en su integralidad es sagrado, concebido como *Madre Naturaleza*, contiene los códigos fundamentales como los espacios y sitios sagrados para la permanencia cultural de la vida de cada pueblo, en él se desarrollan los principios, mandatos que estructuran la identidad, comprende la dimensión espiritual y la dimensión material donde se desenvuelven las culturas donde se sustenta y se teje el universo de relaciones, conocimientos y valores propios de la cultura ancestral.

- Gobierno Propio e Interno: los Mamos, sagas y Autoridades están encargados de interpretar, direccionar y orientar al pueblo Kankuamo, ellos representan la organización material del gobierno, los estamentos y espacios propios para el ejercicio de la autoridad, las responsabilidades en los procesos internos y la toma de decisiones de manera colectivas con las comunidades y el pueblo.

2) Mitos y leyendas Kankui: Los mitos, leyendas, cuentos, historias, parábolas, acertijos, constituyen la columna vertebral para la enseñanza de las nuevas generaciones, como quiera que a través de ella los niños aprendan normas de comportamiento, de relación social la visión del mundo, las leyes de la naturaleza y los principios de la ley de origen. (Cardenal, 2008)

- Origen pueblo Kankuamo: En un principio todo era tinieblas. El supremo creador “Kankanuarúa”, “Espíritu, memoria, pensamiento, vida, alma”, estaba con los ojos cerrados, como dormido. Su mente también dormía. De pronto como al despertarse de un sueño se alzaron sus parpados, se abrió su mente y se desbordó su sabiduría. Sus ojos miraron, su cabeza se fue abriendo y se dio cuenta que existía la diferencia entre la oscuridad y la claridad. En el principio solo existían las piedras. La misma tierra tenía sus cimientos en una gran roca candente... (Cardenal, 2008)

- El pozo Usiriba: poseía el encanto de atraer personas por medio de una fuerte y enigmática brisa; cuando pasaba por su lado unas personas desagradables para

él hacia ruido. Cerca de él vivió un mamo poderoso llamado Polinga. Después de su muerte dejó el pozo como un lugar de pago para sus descendientes. Cuentan como de allí salía un arco iris muy vistoso, y animales fabuloso en la fecha del Corpus Christi, en el pozo se escuchan los tambores de las danzas. (Cardenal, 2008)

**Foto 2.** Pozo Usiriba, Resguardo Kankuamo.



**Fuente:** Propia (2020)

- El Siborcito: a los viajeros sorprendidos por la noche en los caminos solitarios se les aparecía este singular espanto, era un hombre bajito, vestido de blanco y con un enorme sombrero de paja. Salía del tronco de un enorme Morundúa al lado del río Chiscuindya. Emitía un agudo y sobrecogedor silbido que se escuchaba varias leguas a la redonda anunciando la muerte de las personas. También se le aparecía, sobre todo, a individuos sabedores de brujería; para alejarlo era necesario rezarle la oración de las siete palabras, las personas sorprendidas por el Siborcito sin estar preparadas eran llevadas a montes espesos de donde eran rescatadas, pero al cabo de unos tres días morían presas de terror y desespero. (Cardenal, 2008)

- El canto del Guacaó: ¡Guacaó! ¡Tu mamá se murió! ¡gua-caó, guaaa-caó! con este enigmático canto un extraño pájaro, nadie conoce su real figura y color, pregona sucesos afectando la vida de la comunidad. Cuando él cruza el pueblo cansado de volar y se posa en la rama de un árbol fresco, frondoso su canto anuncia lluvias abundantes. Si se posa en la rama de un árbol seco, anuncia la llegada de una época de sequía con un verano muy intenso. Cuando -este pájaro- cruza volando alto y en forma pausada emite su melancólico canto es señal que va a morir en forma trágica, una persona apreciada y querida de la población. (Cardenal, 2008)

3) Tradiciones culturales: Fiestas del Corpus Christi: Estas fiestas, en palabras de Carrillo (2021) es un ritual católico que le ha permitido al pueblo indígena Kankuamo preservar sus tradiciones en un momento presuntamente

desaparecidas. Es el encuentro triétnico más esperado, conformado por tres grupos de danzas: las cucambas, personificando a un pájaro de la sierra; aporte indígena a la fiesta. Los diablos, vestidos de rojo con máscaras, espuelas en los pies, capa de cuero llena de espejos en la espalda, cascabeles en las manos; proceden de las fiestas de Sevilla (España) y los negros y negritas del Palenque con sombreros adornados de flores y cintas, machete de palo en la mano; representación africana. Se realiza el tercer jueves del mes de junio de todos los años.

Su origen en Atánquez, población del departamento del Cesar, no tiene fecha exacta, pero hay registros de que en 1747 existía una hermandad del Santísimo Sacramento en Valledupar, ciudad donde aún se celebra con música de tambores y acordeón. (Carrillo, 2021)

**Foto 3. Tradiciones culturales**



#### 4) Artesanías y alimentos

- La mochila: En palabras de Vivas (2018) “la mochila es un recurso invaluable a la hora de pensar en el proceso sociohistórico, el proceso de reetnización o el proceso de recuperación cultural del indígena Kankuamo.” (p. 5) Es un objeto propio de la cultura ancestral Kankuama, a pesar de haber sufrido integrado por los occidentales sigue siendo un objeto integrado a la espiritualidad y economía.

La elaboración de la mochila conjuga el trabajo de cultivo, extracción y limpieza de la materia prima: algodón, fique o lana; el tinturado natural o químico; el empatar, hilar y corchar la materia prima; el tejido del chipirito, chipire, crecido, dibujo, boca, gaza y unión gaza-cuerpo de la mochila; cada uno de estos representan la integralidad de elementos que fundamentan su creación.

Puede observarse, además, en ésta, la cosmovisión-espiritualidad de la Ley de Origen donde se interpretará la forma cilíndrica de la mochila dentro de la geometría sagrada desde los dibujos, repetición y simetría además de entender el carácter sacro dentro de las prácticas de echar labores en la mochila tanto personal como comunitariamente haciendo parte de la vida familiar.

**Foto 4.** Mochilas Kankuamas de fique y de lana de oveja



**Fuente:** Propia (2020)

- La alimentación: Al estar ubicado el resguardo en la Sierra Nevada de Santa Marta, que presenta todos los pisos térmicos del país, desde las nieves de los picos hasta el desierto guajiro – cesarense a sus pies; se produce todo tipo de alimentos: el cunche, el ñeque, el maíz, la iguana, y en general todos los alimentos se pueden producir en este territorio. Situación paradójica, pues, muchas personas de estas comunidades están padeciendo de hambre. Desde el inicio de los tiempos la Sierra brindó el sustento a las cuatro etnias habitantes de ella, hoy, sin embargo, después de la invasión de cultivos ilícitos y de grupos violentos la

realidad evidencia el peligro de la seguridad alimentaria siendo éste uno de los principales punto del plan de salvamento del resguardo.

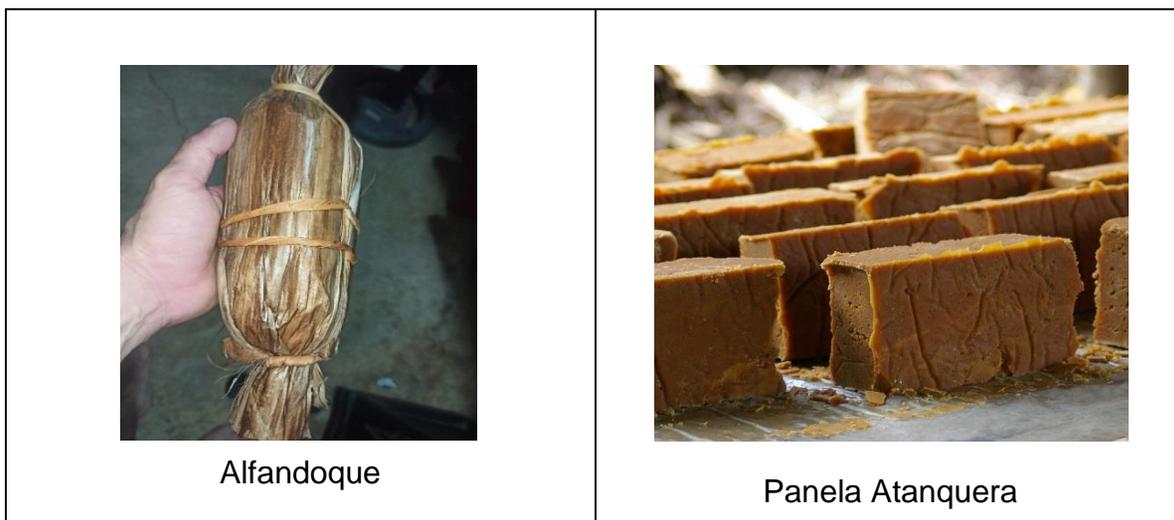
**Foto 5.** Desayuno Kankuamo: Bollos de maíz con carne molida (De cualquier animal)



**Fuente:** Propia (2020)

La caña de azúcar: se constituye en unos de los productos agrícolas más importante en la agricultura y dieta Kankuama. Después de un proceso de molida en trapiches, antiguamente de construcción artesanal, hoy en cambio, reemplazados por motores eléctricos. Del guarapo convertido en miel se producen dos productos: la panela atanquera y el alfandoque, parte importante de la dieta propia, también son comercializados en todo el territorio nacional.

**Foto 6.** Caña de Azúcar



**Fuente:** Propia (2020)

## **El Consejo de Mayores en el gobierno Kankuamo**

Es la institución de autoridad y justicia propia del pueblo Kankuamo, su función primordial radica en solucionar los conflictos y establecer las sanciones correspondientes, previo la observancia de los procedimientos establecidos internamente. (Gómez, 2015)

## **Normatividad en el pueblo Kankuamo**

En palabras de Gómez (2015) las normas son orales, se rigen por la Ley de Origen, buscan lograr siempre las condiciones armónicas de convivencia para la sobrevivencia de la comunidad. El “consejo” del verbo aconsejar, es uno de los elementos normativos; según Gómez (2015) se usa como medio de articulación, armonización social de las personas entre sí y/o con la naturaleza en el proceso de aplicación de justicia, éste se utiliza en diferentes escenarios de socialización: La Kankurua, la loma, los sitios sagrados, la escuela, los hogares, donde se pueda instituir.

La sanción como castigo, en palabras de Gómez (2015) debe ser sólo un medio de socializar al que comete una falta contra otra persona, la comunidad o la naturaleza; el consejo, los trabajos tradicionales (con los mayores y mamos) así como las labores manuales dentro de las comunidades son aplicados por los cabildos menores o el consejo de mayores dependiendo de la gravedad de la situación.

## **Procedimientos jurídicos**

Las casas ceremoniales tradicionales (Kankuruas) así como los sitios institucionales del resguardo son espacios reservados, la teorariku es el espacio natural de socialización para definir los problemas que se susciten en la comunidad por parte del Consejo de Mayores. El proceso ante una falta es generalmente el siguiente:

1. Denuncia ante la autoridad.
2. Llamar al demandante e infractor y escucharlos, si hay un acuerdo de arreglo se toman las decisiones y se firma un acta.
3. Si no hay acuerdo se procede a investigar para presentación de pruebas.
4. Resolución del conflicto entre las partes y si el caso lo amerita entonces se hace asamblea.

## 5. Toma de decisiones y sanciones. (Gómez, p. 326, 2015)

En cuanto a los niveles de atención por parte de las autoridades se darán dependiendo de la gravedad del asunto, así:

1. El conflicto debe resolverse en el nivel local de cada comunidad o asentamiento.

2. Si el conflicto no se resuelve en el nivel local es atendido entonces por el Consejo de Mayores General.

3. Cuando surgen problemas entre miembros Kankuamos con miembros de otros pueblos de la Sierra Nevada, la solución se realiza en el escenario del Consejo Territorial de Cabildos – CTC-.

4. Para los problemas de tierras de linderos, la comisión de territorio se encarga de realizar una visita ocular, con las partes en conflicto y presentar un informe al Cabildo Menor y al Consejo de Mayores, quienes reúnen a las partes y se toma una decisión.

5. Los casos de homicidio, crímenes de lesa humanidad, acceso carnal violento no se resuelven internamente y son remitidos a la jurisdicción ordinaria, pues, no se cuenta con una infraestructura para hacer cumplir las sanciones ni la disponibilidad presupuestal para el sostenimiento de los sancionados. (Se comenta en este punto que ya estos casos están siendo asumidos por las autoridades indígenas).

6. Los casos de rebelión no han sido remitidos por las autoridades kankuamas a la jurisdicción ordinaria pero más de 50 miembros del pueblo kankuamo han sido objeto de detenciones masivas por parte del Estado, desconociendo sus derechos individuales y colectivos como personas y como indígenas. (Gómez, p. 326, 2015) Aquí, también, se informa que de acuerdo con la Corte Constitucional los delitos relacionados con el terrorismo son de conocimientos exclusivo de la justicia ordinaria.

Gómez (2015) describe como faltas frecuentes las riñas, disputas por tierras entre familia, maltrato físico y mental a la población infantil, inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar, injurias, calumnias, abandono de menores. Respecto a lo que llaman faltas graves se enuncian: profanación de los sitios sagrados, homicidios, violaciones sexuales, lesiones personales, hurto agravado.

La sanción se establecerá según la gravedad de la falta: trabajos comunitarios, privación de la libertad, indemnización económica, multas. Además, de las sanciones anteriores lo más importante es recuperar la armonía por eso quien comete la falta debe someterse al trabajo espiritual que es el más difícil e importante: el consejo y los pagos.

## **La justicia indígena propia con relación a la jurisdicción indígena colombiana**

La Constitución Política de Colombia en el artículo 246 estableció que:

Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Es constitucional la justicia aplicada por los pueblos indígenas ancestrales en Colombia de acuerdo con sus normas y costumbres; sin embargo, aunque la constitución estableció que la Ley debía establecer las formas de coordinación entre la justicia indígena, mediante la Jurisdicción Indígena y la justicia ordinaria, con su Jurisdicción ordinaria; el Congreso colombiano hasta el momento, después de 30 años no ha legislado al respecto.

Por lo anterior, el vacío normativo ha sido llenado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana con muchos fallos constitucionales. En estos fallos se han consolidado unas condiciones obligatorias de cumplimiento en las justicias indígenas buscando la prevalencia de ésta a los requerimientos de la Fiscalía General de la Nación y los Jueces cuando estos últimos creen que deben ser ellos quienes apliquen justicia, producto de una confrontación.

### **Condiciones con las que debe cumplir la jurisdicción indígena según la Corte Constitucional**

Para que no se presenten conflictos entre la Jurisdicción ordinaria y la Indígena, ya sea de tipo positivo, es decir, cuando ambas se creen competentes para juzgar una causa, o en sentido negativo: cuando ninguna de las dos jurisdicciones quieren abordar la Litis; la Corte Constitucional ha establecido criterios para establecer la competencia; se resalta la abundante producción jurisprudencial expedida por la Corte Constitucional, pero, para efectos de este escrito solo recurriremos a tres de los muchos existentes:

Para resolver los conflictos que se presenten, en Auto 041 de 2017, estipuló La Corte:

...se requieren tres presupuestos para que se configure un conflicto de jurisdicciones: (i) *Presupuesto subjetivo*, el cual exige que la controversia sea suscitada por, al menos, dos autoridades que administren justicia y pertenezcan a diferentes jurisdicciones; (ii) *presupuesto objetivo*, según el cual debe existir una causa judicial sobre la cual se suscite la controversia, es decir, que pueda verificarse que está en desarrollo un proceso, un incidente o cualquier otro trámite de naturaleza jurisdiccional; y (iii) *presupuesto normativo*, a partir del cual es necesario que las autoridades en colisión hayan manifestado, a través de un pronunciamiento expreso, las razones de índole constitucional o legal por las cuales se consideran competentes o no para conocer de la causa. Finalmente será la Corte Constitucional quien la defina.

Buscando la ausencia de estos conflictos, tanto la Fiscalía, como institución perteneciente a la Rama Judicial colombiana, como las autoridades indígenas que imparten justicia propia, deben realizar un estudio evaluador de los elementos siguientes:

1) Subjetivo o personal: En sentencia T-387 de 2020 la Corte dictaminó:

... Primero, el *elemento personal* hace referencia a la pertenencia del acusado de un hecho punible o socialmente nocivo a una comunidad étnica. Para ello, es necesario revisar los certificados sobre la condición de indígena que pueden aportar las autoridades tradicionales o el Ministerio del Interior, a través de la Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías (DARIM). Es importante aclarar que la adopción de prácticas o tradiciones “occidentales” no erosiona automáticamente la condición étnica.

75. El criterio personal también supone revisar la pertenencia cultural de la eventual víctima o contraparte del proceso, de manera que, en principio, la Jurisdicción Indígena no tiene competencia sobre individuos ajenos a la comunidad. Por supuesto, en algunos escenarios excepcionales, la valoración conjunta del caso lleve a la conclusión de que la Jurisdicción Especial Indígena es la competente, así una de las partes sea ajena a la comunidad.

2) Objetivo: En la misma sentencia citada anteriormente se establece que:

...se remite a la naturaleza del bien jurídico tutelado. Existen tres posibles opciones: (1) el bien jurídico afectado tiene relevancia únicamente para una comunidad indígena; (2) el bien jurídico lesionado pertenece exclusivamente a la cultura mayoritaria; (3) el bien jurídico afectado concierne tanto a la comunidad a la que pertenece el sujeto activo de la conducta, como a la cultura

mayoritaria. De los supuestos (1) y (2) se derivan soluciones claras: en el primero, el caso corresponderá a la Jurisdicción Especial Indígena; y en el segundo, a la Justicia Ordinaria. Sin embargo, en el evento (3), el elemento objetivo no resulta determinante para definir la competencia en tanto existen intereses legítimos enfrentados. El juez deberá entonces acudir a la verificación integral de los elementos del caso concreto y los demás factores que definen la competencia.

...se desconoce la amplia autonomía que el orden constitucional les confiere a la Jurisdicción Especial Indígena que no está restringida a los asuntos menores...Esto ha llevado, en algunos casos, a la equivocada idea de que, por ejemplo, los delitos contra niños, niñas y adolescentes o las infracciones contra la vida desbordan automáticamente la Jurisdicción Indígena y deban ser siempre juzgados por el sistema jurídico ordinario...

Lo verdaderamente relevante...es que la aplicación del fuero no derive en impunidad.

- 3) Territorial: Para describirlo se acudirá a la Sentencia 617 de 2010 en esta la Corte indica:

... El factor territorial hace referencia a que la conducta tenga ocurrencia dentro del territorio de una comunidad indígena... se explica que la comunidad podrá aplicar usos y costumbres en su ámbito territorial.... Ahora bien, en relación con el factor territorial, la Corte señaló...estableció la relación de este elemento con la existencia de una institucionalidad adecuada para el ejercicio de la jurisdicción especial indígena... (Este punto es importante para el desarrollo de esta investigación)

...El territorio se configura a partir de la presencia efectiva de la comunidad en una zona que objetivamente pueden tener como propia y en la que se desenvuelve la cultura de un modo exclusivo (...) de manera que puedan tenerse como amparadas por el fuero conductas ocurridas por fuera de ese ámbito geográfico, pero en condiciones que permitan referirla al mismo.

...el territorio es el lugar en donde se desarrolla la vida social de la comunidad indígena: *“Como dentro de la juridicidad occidental, es un contrasentido que la tierra sea sujeto del derecho, entonces, hay que inferir que la Constitución le otorga “derechos” es al territorio del resguardo como una entidad que en su identidad no solo expresa parte de nuestra nacionalidad colombiana, sino que es un concepto que también se ubica en el terreno de la cultura”*

...el territorio debe considerarse tanto desde el punto de vista físico-geográfico como desde el punto de vista cultural, lo que implica que, excepcionalmente, puede tener un efecto expansivo, lo que ocurriría

cuando una conducta punible ocurre por fuera del espacio físico que demarca el territorio colectivo, pero puede ser remitida a él en virtud de sus connotaciones culturales.

4) Institucional: Nuevamente se acudirá a la sentencia 387 de 2020:

(Este)... se refiere a la existencia de autoridades, usos, costumbres y procedimientos tradicionales en la comunidad, a partir de los cuales sea posible inferir: (i) cierto poder de coerción social por parte de las autoridades tradicionales; y (ii) un concepto genérico de nocividad social. La Corte ha insistido que el derecho propio de cada comunidad “debe concebirse como un sistema jurídico particular e independiente, no como una forma incipiente del derecho occidental o mayoritario”; por lo cual no es necesario que las comunidades adopten las formas procesales o los estándares de juzgamientos de la sociedad mayoritaria. Basta entonces, en principio, constatar la existencia de una institucionalidad que ejerce su autoridad en un ámbito territorial determinado y la manifestación inequívoca de la comunidad en el sentido de asumir un caso, sin que sea necesario entrar a valorar el contenido de sus normas o juzgar su corrección. En palabras de la Corte:

...que permita la participación de la víctima en la determinación de la verdad, la sanción del responsable, y en la determinación de las formas de reparación a sus derechos o bienes jurídicos vulnerados....En todo caso, corresponde al juez verificar la institucionalidad desde la perspectiva del derecho propio, es decir, que existan autoridades internas competentes para adelantar el juzgamiento, sistemas y procedimientos conocidos y aceptados por la comunidad que aseguren un principio elemental de legalidad, así como instancias de protección a las víctimas. (Negritas nuestras)

Finalmente, instituye la Corte: una vez descritos los cuatro elementos que habilitan a la Jurisdicción Especial Indígena, es preciso señalar que los mismos deben evaluarse de forma ponderada y razonable, según las circunstancias de cada caso. Si uno de estos factores no se satisface, ello no implica que de manera automática el asunto corresponda al sistema jurídico nacional. Es deber del juez (Constitucional) ponderar en cada caso cuál es la decisión que mejor defiende la autonomía indígena, el debido proceso del acusado y los demás derechos involucrados, especialmente los de las víctimas. (Corte Constitucional, T-617 de 2010).

## Avances de la investigación

- ✓ Se realizó un estado del arte bastante amplio con referencia de 20 investigaciones efectuadas sobre la temática objeto de investigación.
- ✓ El marco teórico es extenso sobre todo por el análisis realizado a la jurisprudencia constitucional: Autos, Sentencias de Constitucionalidad, Sentencias de Tutela y Sentencias unificadas, en total se estudiaron 45 hasta el momento. (Autos, Sentencias: de constitucionalidad, de tutela y unificadas)
- ✓ Se hizo una investigación bibliográfica sobre la justicia indígena Kankuama en la que se constató la poca producción investigativa sobre el tema, por afirmando el carácter exploratorio del trabajo.
- ✓ Se están realizando las entrevistas semi – estructuradas a los sujetos de investigación: Consejo de Mayores de tres (3) comunidades del Resguardo Kankuamo: Atanquez, Los Háticos y Chemeskemena.
- ✓ Las entrevistas se efectúan en el mismo Resguardo por lo que también se ha podido observar algunas características de la justicia estudiada en su realidad.
- ✓ El punto más importante de la investigación consistirá en establecer si la justicia Kankuama cumple con los requisitos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para que no ponga en peligro las sentencias emitidas hasta ahora por los Consejos de Mayores como órgano impartidor de justicia propia o las próximas futuras.

## Referencias Bibliográficas

- Beccaria, C. (2015). *Tratado de los delitos y de las penas*. Universidad Carlos III De Madrid. [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado\\_beccaria\\_hd32\\_2015.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/20199/tratado_beccaria_hd32_2015.pdf?sequence=1)
- Carrillo, H. (Viernes, 4 Junio, 2021 - 19:14). Renació la fiesta del Corpus Christi en el resguardo Kankuamo de Atánquez. <https://www.radionacional.co/cultura/tradiciones/fiesta-corpus-christi-resguardo-kankuamo-atanquez>
- Constitución Política de Colombia. (2022). Artículo 246. <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-8/capitulo-5/articulo-246>
- Corte Constitucional. (2022). Auto 041 de 2021. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/A041-21.htm>
- Corte Constitucional. (2022). T-387 de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-387-20.htm>

- Corte Constitucional. (2022). SU- 123 de 2018. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-617-10.htm>
- Gómez, H. (2015). Justicias indígenas de Colombia: reflexiones para un Debate cultural, jurídico y político. Pueblos indígenas de Colombia. Pueblos: Kogui, Arhuaco, Wiwa, Kankuamo, Nasa, Misak, Yanacona y Camëntšá. Consejo Superior de la Judicatura. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/0/LibroJusticiasIndigenas.pdf/e932af27-6ca8-462a-8f79-73cd14168426>
- Kelsen, H. (s.f.). *¿Qué es la justicia?* Recuperado el 27/04/2021. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5684/3.pdf>
- Ministerio del Interior, Colombia. (s.f.) Plan de salvaguarda del pueblo Kankuamo. [https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo\\_kankuamo\\_-\\_diagnostico\\_comunitario.pdf](https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblo_kankuamo_-_diagnostico_comunitario.pdf)
- Ministerio del Interior Colombia. (s.f). Mitos de origen pueblo Kankuamo. <https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/kankuamo.pdf>
- Pedroza, A., Almenares, A., Pulido, E. (2020). Imaginarios sociales frente a la transparencia pública en los municipios mineros del departamento del Cesar. Una propuesta desde la investigación cuantitativa. <https://yesithpedrozaeditorial.com/wp-content/uploads/2021/04/ImaginarioSociales-05.pdf>
- Rawls, J. (2013). Teoría de la justicia; trad. de María Dolores González. Publicado por The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass. [https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john\\_rawls\\_-\\_teoria\\_de\\_la\\_justicia.pdf](https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf)

**CONSECUENCIAS DEL COVID-19 EN LA GOBERNABILIDAD MUNICIPAL. ESTUDIO DE CASO**

CONSEQUENCES OF COVID-19 ON MUNICIPAL GOVERNANCE

**Antonio Yesid Pedroza Estrada**

Docente Investigador de la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

[Antonio.pedroza@esap.edu.co](mailto:Antonio.pedroza@esap.edu.co)

ORCID: 0000-0002-5853-9987

**Wilfer de León Fernández.**

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

[wilferfernandez@esap.edu.co](mailto:wilferfernandez@esap.edu.co)

ORCID: 0000-0002-8904-5269

**RESUMEN**

El presente documento es un avance del proyecto de investigación ID-36 vigencia 2020-2022, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, Colombia; tiene como objetivo general analizar el impacto en la gobernabilidad de las acciones de gobierno frente a la pandemia del Covid-19. Caso municipio de Pueblo Bello, Colombia. Tiene un enfoque cuantitativo, no experimental de corte transversal, el tipo de investigación; es correlacional en lo general. En este primer momento se realizó una investigación bibliográfica: construyó el estado del arte y el marco teórico, instrumentos: ficha bibliográfica y la hermenéutica para interpretar la información que se recolectó. El producto fue estado del arte producto de una revisión bibliográfica de los últimos 3 años de investigaciones referentes a la evaluación de la gobernabilidad, imagen pública y acciones comunicativas frente al fenómeno de la pandemia Covid-19, así, como la consolidación de un marco teórico determinado por la variable dependiente de la investigación: la gobernabilidad. Finalmente se propone un cuadro de dimensiones para construir instrumentos para medir la efectividad de las acciones del gobierno municipal frente a la pandemia del Covid-19, como, también, la percepción y respaldo de la comunidad del municipio.

**Palabras clave:** gobernabilidad, indicadores de gobernabilidad, dimensiones de gobernabilidad.

**ABSTRACT**

This document is an advance of the ID-36 research project valid for 2020-2022, financed by the Higher School of Public Administration - ESAP, Colombia; Its general objective is to analyze the impact on governance of government actions in

the face of the Covid-19 pandemic. Case of the municipality of Pueblo Bello, Colombia. It has a quantitative, non-experimental cross-sectional approach, the type of research; It is generally correlational. In this first moment, a bibliographical investigation was carried out with which the state of the art and the theoretical framework were built, instruments: bibliographic record and hermeneutics to interpret the information that was collected. The product was state of the art product of a bibliographic review of the last 3 years of research regarding the evaluation of governance, public image and communicative actions against the phenomenon of the Covid-19 pandemic, as well as the consolidation of a theoretical framework determined by the dependent variable of the research: governance. Finally, a table of dimensions is proposed to build instruments that allow measuring the effectiveness of the municipal government's actions against the Covid-19 pandemic, as well as the perception and support of the municipal community.

**Keywords:** governance, governance indicators, governance dimensions.

## Introducción

El Covid-19 cambió el mundo, en palabras de Ramió (2021) la crisis de la Covid 19 ha supuesto una exigente prueba de estrés para las administraciones públicas, su gobernabilidad, imagen, gobernanza parece fueron afectadas y no en buena manera por lo expresado por las personas por las redes sociales, así como en medios masivos de comunicación. “...la falta de un buen liderazgo político de las instituciones públicas que fomentan un mal o pésimo gobierno frente a la necesidad de un buen gobierno” expresa nuevamente Ramio. (2020, p. 497)

Un gobernante es juzgado por los gobernados, de manera directa, por sus vivencias, o indirecta, por los medios de comunicación, así como por la opinión pública construida de forma directa en las interacciones de la ciudadanía. E resultado redunda en respaldo o rechazo, por todos o por sectores comunitarios. Un gobernante, por muy dictatorial que sea su régimen político, puede estar alejado del respaldo, de por lo menos un grupo o varios del poder.

Frente a la crisis desatada por la pandemia el Estado y los gobiernos han respondido de forma diversa, unos más tempranos que otros, algunos proactivos, los más reactivos, estupefactos por aquí, entusiastas por allá. ¿Qué influye en las acciones desplegadas frente al virus por parte de los gobernantes de cualquier entidad territorial? La respuesta a esta pregunta se sigue estudiando, sobre todo, sobre su nivel de efectividad.

Una respuesta la dio Ramió (2020) “Si se analizan de manera comparada la calidad de respuesta ente esta crisis de los distintos países todo parece indicar las diferencias no dependen de sus distintos modelos políticos y de Administración pública, sino a la suerte como elemento clave ...” (p. 499) polémica propuesta, pero, al igual que muchos expresa una opinión producto de un análisis de la experiencia en su territorio.

Pese a lo anterior, desde otra posición más estructurada, el profesor Ramió (2020) citando una de las experiencias más eficaces frente a la pandemia, la de Alemania, dice:

Todo parece indicar que ha sido debido a la combinación virtuosa de un conjunto de variables: un sistema sanitario muy robusto (una potente red de atención primaria y una elevada capacidad de unidades de cuidados intensivos), una respuesta a la crisis rápida y proactiva, un modelo federal cooperativo muy maduro y bien engrasado... o un liderazgo político de su canciller... resulta sorprendente que los liderazgos políticos sean tan determinantes en los éxitos o fracasos de las políticas públicas con independencia de los modelos o de la solvencia de los aparatos administrativos. (pág. 499)

El presente documento es un avance del proyecto de investigación ID-36 vigencia 2020-2022, financiado por la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, tiene como objetivo general, analizar el impacto en la gobernabilidad e imagen pública de las acciones de gobierno frente a la pandemia del Covid-19. Caso municipio de Pueblo Bello, Cesar, año 2020. En los específicos tenemos: a) realizar una descripción de las teorías e investigaciones realizadas recientemente sobre gobernabilidad e imagen pública; b) describir las acciones operativas - comunicativas ejecutadas por el gobierno local ante la pandemia del Covid-19; c) Determinar la influencia de las acciones operativas, comunicativas frente a la pandemia del gobierno local en la gobernabilidad e imagen pública; por último proponer estrategias operativas - comunicativas en el Municipio de Pueblo Bello para la optimización de la gobernabilidad del gobierno promoviendo la participación comunitaria.

La investigación tiene un enfoque cuantitativo, su diseño encuadra en los no experimentales de corte transversal, se basa en categorías, conceptos, variables, sucesos, comunidades o contextos que se dan sin la intervención directa del investigador. El tipo de investigación; es correlacional, con variables independientes: acciones municipales, así como dependientes: gobernabilidad, imagen.

En un primer momento se realizó una investigación bibliográfica con la que construyó el estado del arte, el marco teórico, usando la ficha bibliográfica y la hermenéutica para interpretar la información recolectada. La investigación en un segundo momento es descriptiva, se pretende utilizar la observación cuantitativa, busca una recopilación objetiva de datos que se centran principalmente en números y valores. Se usarán técnicas de muestreo probabilístico, para recolectar información se utilizará será el muestreo aleatorio simple. Técnica: la revisión documental, instrumento: la encuesta. Por otro lado, esta investigación es exploratoria, descriptiva, así como propositiva,

En este primer avance se construyó un estado del arte constituido por una revisión bibliográfica de los últimos 3 años de investigaciones referentes a la

evaluación de la gobernabilidad, imagen pública, acciones comunicativas frente al fenómeno de la pandemia Covid-19. Este análisis de la cuestión nos permitió consolidar el marco teórico determinado por las variables independientes de la investigación como lo son la gobernabilidad y la imagen pública. De igual forma se teorizo la variable dependiente que en este caso está determinada por la efectividad de las acciones operativas-comunicativas del gobierno local frente a los efectos del Covid-19 en el Municipio de Pueblo Bello, Cesar.

## Resultados

Bonaccorsia et al. (2020) encontraron que la intensidad de la parada repentina inducida por el brote de Covid-19 produce efectos similares a los de un desastre natural extremo a gran escala. Por ejemplo, las tendencias de movilidad asociadas con el turismo, el comercio minorista y los servicios experimentaron una contracción repentina de más del 90% en Italia durante el cierre. Sin duda lo acontecido en el territorio nacional es similar a lo acontecido en los municipios.

En un principio, la administración pública quedó estupefacta ante el efecto devastador de la pandemia del Covid-19, nadie estaba preparado, muchas teorías, investigaciones, películas y series televisivas, pero, llegada la pandemia no se sabía qué hacer. Pero como en toda crisis: son momentos de nuevos aprendizajes.

La realización de esta investigación es, a nuestro juicio, trascendental. Analizar la relación entre las acciones de gobierno desplegadas por la municipalidad frente a la pandemia del Covid-19 y su incidencia tanto en la gobernabilidad como en la imagen pública es importante, sobre todo, por las posibles transformaciones democráticas que viven las sociedades contemporáneas. Se necesitan construir nuevos métodos, modelos, teorías que ayude a entender el deber hacer el Estado, cuáles deber ser sus protocolos iniciales, aprovechar esta oportunidad podría representar la salvación de muchas vidas, ojalá en un futuro lejano.

La relación entre la sociedad civil, la comunidad, los gobiernos nacionales, territoriales, sobre todo, locales, teorizada quizás hasta la sociedad debe materializarse, cobrar vida, hoy como nunca hacer es más importante que desear. Los problemas, consecuencias del impacto de la pandemia, requieren soluciones o respuestas que no solo dependen de la gestión del gobierno en sus diferentes ámbitos: nacional, regional, local, sino, las mismas demandan de la efectiva participación de la comunidad, encargados, entre otros temas (los últimos), de ejercer control social, además de lograr incluso la materialización de la gobernabilidad. Son éstas quienes, en últimas, son los sujetos de la gestión gubernamental quienes respaldan o no el comportamiento que tienen los cuerpos burocráticos municipales ante las exigencias de los nuevos escenarios sociales democráticos sustentados en principios fundantes en la administración pública tales como la equidad social o la humanización.

Las medidas impuestas para contener el contagio han modificado significativamente nuestros cuerpos y comportamientos, aún no se sabe, si será temporal o permanente: distanciamiento social, guantes, máscaras, e incluso

trajes quirúrgicos entre la población, terminan impidiendo que las personas se acerquen unas a otras, evitar el contacto directo con propios o ajenos, algunas veces llevados a extremos, se imponen como los nuevos valores, como protección de un invisible enemigo fatal; máscaras ponen en peligro la solidaridad, tolerancia, libertad de conciencia, llegando a eliminar, incluso, la autoexpresión en relación con otras personas. Muchos reciben este castigo con resignación, hasta con justificación; mientras algunos más lo utilizan como instrumento de terror para fortalecer sus empresas religiosas.

En la siguiente figura se visualiza en forma esquemática como aborda el grupo de investigación la relación de las variables objeto de estudio, lo que se pretende establecer para fijar los elementos necesarios para proponer un modelo gubernamental municipal con estrategias, o medidas promovedoras de la disminución de los efectos producidos a futuro por una pandemia parecida o evento catastrófico de proporcional dimensiones. No se pretende proponer fórmulas mágicas, pero, será un inicio para los gobiernos locales, no solamente en Colombia si no en cualquier país del mundo; guardando las proporciones, adecuándose a las realidades subyacentes de cada comunidad.

**Figura No 1.**



**Fuente:** Propia (2021)

En el cuadro siguiente se hace un análisis porcentual de las referencias utilizadas en cuanto al enfoque de investigaciones desarrolladas en la elaboración del Estado del arte.

Cuadro No. 1

<b>Gobernabilidad</b>	<b>Imagen Publica</b>	<b>Acciones Comunicativas y Operativas de Gobierno Frente al Covid-19</b>
Evaluación, medición, incidencia, análisis de gobernabilidad de acuerdo a los enfoques: Cualitativo (14) 64% Cuantitativo (6) 27% Mixto (2) 9%	Evaluación, medición, incidencia, análisis de Imagen Pública de acuerdo a los enfoques: Cualitativo (8) 31% Cuantitativo (10) 38% Mixto (8) 31%	Evaluación, medición, incidencia, análisis de Acciones Comunicativas de acuerdo a los enfoques: Cualitativo 50% Cuantitativo 33% Mixto 17%

**Fuente:** Propia (2021)

## La Gobernabilidad

Para Tomassini (2018) la gobernabilidad puede entenderse como aquel conjunto de condiciones necesarias para que el gobierno pueda ejercer sus funciones con legitimidad, apoyo suficiente, eficiencia y estabilidad. En otras palabras, la gobernabilidad es un concepto elusivo en gran medida depende de la percepción ciudadana acerca de cuan garantizado o inestable sea los procesos de gobierno. Por otra parte, es importante señalar que la gobernabilidad no solo depende de la adaptación del Estado por el gobierno a una determinada cultura política imperante sino también de la participación democrática de la ciudadanía.

Según Pedroza (2019) la gobernabilidad es vista como el arte de gobernar bien, reflejo de buen gobierno, herramienta que permite obtener los resultados esperados por la sociedad de los gobernantes de turno definiendo respaldo, legitimidad, es el deber ser, sea cual sea su espacio.

La gobernabilidad es la forma en que las instituciones del Estado ejercen el poder de manera eficaz, legítima, con el fin de dar solución a los problemas prioritarios de la ciudadanía, la gobernabilidad debería estar bien interiorizada, coordinada por los gobernantes como con los gobernados para tener así una comunicación efectiva entre los que tienen el poder y sus dependientes. Además, ella pretende evaluar la capacidad del gobierno sobre la calidad, eficacia de las instituciones que buscan soluciones a nivel nacional, regional y local.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2015) la gobernabilidad se refiere al conjunto de procesos por medio de los cuales se toman e implementan decisiones de políticas públicas. Es el resultado de interacciones entre los distintos sectores dentro de los que se destacan instituciones de gobierno, sector público, sector privado o sociedad civil, todo ello implica adopción de decisiones, algún tipo de negociación, así como

distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo o cómo se obtiene qué.

Específicamente en lo respectivo a la gobernabilidad en el ámbito local Tuiran, De La Rosa y Mercado (2019) proponen que la gobernabilidad local es la capacidad de los gobiernos, administraciones Locales, de implementar sus planes, políticas públicas en todo su territorio, ejerciendo de forma eficaz y eficiente las demandas sociales.

Luego, es la gobernabilidad lo que este trabajo quiere medir, describir, evaluar con respecto a las acciones que desarrolló el municipio de Pueblo Bello, Cesar, frente a la pandemia del Covid-19, como se dijo anteriormente, conocer los resultados, así como los elementos, fenómenos, hechos, circunstancias causantes (no lo sabemos en este momento) que permitieron modificarse, transformarse, e incluso aparecer como consecuencias del tratamiento de la problemática; lo anterior nos va a permitir acceder a nuevos conocimientos y/o maneras de enfrentar este tipo de problemáticas sociales.

Los Estados no podrán decir en el futuro ante una situación parecida, su asombro; de ahora en adelante la humanidad deberá vivir una suerte de paranoia controlada, con planes, sub planes y estrategias, si bien es posible que las medidas no prevengan los desastres, al menos ayuden a prevenir o poner en funcionamiento planes coadyuvantes permitiendo disminuir los impactos iniciales. Recordemos: fueron las ciencias sociales las al inicio de la pandemia aportaron primeramente las medidas y acciones para enfrentar el Covid-19, no fueron las ciencias exactas, las cuales, a pesar de hacer una maratónica gesta, no pudo impedir millones de muertes. Sin embargo, es claro que, en ambas, direcciones deben apuntar los esfuerzos de la humanidad. Pero, este es el momento que las ciencias sociales reclamen un trato más respetuoso; la mayoría de edad de las investigaciones de las disciplinas sociales.

## **Indicadores de gobernabilidad**

Según Echebarría, K. (2004) se entiende por indicadores de gobernabilidad las medidas de carácter numérico que permiten evaluar la calidad o el desempeño de las instituciones.

Estos indicadores enuncian de forma simplificada la posición relativa en la que se sitúa la institución, con relación a una situación comparable en el tiempo o en momentos diferentes, en el espacio, la misma institución comparada con la de otros países o con respecto a una medida o estándar ideal.

El Programa para las Naciones Unidas (PNUD, 2015. p.17) declara que:

...un indicador de gobernabilidad es una medida que muestra el grado de alineación entre el estado actual de gobernabilidad en un momento (punto de partida) y el estado deseado en otro momento (meta). A este respecto, los indicadores se utilizan cuando deben compararse dos cosas: lo que ocurre en un determinado momento y lo que debió ocurrir

según lo planificado. Así las cosas, la naturaleza detallada y específica del contexto de las evaluaciones de gobernabilidad local proporciona un mecanismo para identificar los obstáculos que frenan el progreso económico, político, social y cultural de esos colectivos.

En ese orden de ideas Hernández (2015) tomando como referencia los indicadores de Gobernabilidad elaborados por el Banco Mundial para efectos de medición y análisis, expresa que las dimensiones de gobernabilidad se pueden desagregar para incluir conceptos medibles teniendo en cuenta los siguientes componentes:

1. Voz y rendición de cuentas externa (Se da la retroalimentación por parte del gobierno a los ciudadanos e instituciones democráticas, se hace uso de los medios de comunicación)
2. Estabilidad política y ausencia de violencia
3. Efectividad del gobierno, en este apartado se tiene en cuenta la calidad de la formulación de políticas, la burocracia y la prestación de servicios públicos.
4. Ausencia de carga regulatoria.
5. Calidad del estado de derecho (protección de derechos de la propiedad, independencia judicial, etcétera)

### **Control de la corrupción**

Los numerales en negritas son considerados por los investigadores como importantes para el fenómeno estudiado, los efectos de las acciones gubernamentales del municipio frente a la pandemia porque se pueden evidenciar en forma más fácil y directa en la realidad local.

Del mismo modo se considera que la transparencia y la gobernabilidad, aunque son conceptos distintos están estrechamente ligados. Se hace necesario definir en este contexto la transparencia, la cual se refiere a las características clave de un flujo efectivo de información entre ellos están el acceso, oportunidad, relevancia, calidad de la información tanto económica, social, política disponible para todas las partes interesada.

Uno de los trabajos que más relevancia e importancia han tenido como modelo para evaluar gobernabilidad local fue desarrollado por el PNUD en el año 2015; en este se abordaron temáticas importantes para el desarrollo de esta investigación como referente general de éste ejercicio.

Según el PNUD (2015) la importancia de la evaluación de gobernabilidad local debe responder a varios propósitos y razones, así:

- Identificar posibles limitaciones de la implementación de la política local.
- Identificar necesidades concretas de desarrollo de capacidades y verificar los resultados de los esfuerzos de desarrollo de capacidades.
- Formular planes de cambio y requerir asistencia para poder llevar a cabo mejoras en aspectos específicos de gobernabilidad local.

- Tener en cuenta a las partes interesadas, es decir, a la sociedad civil y al sector privado en la gobernabilidad local.
- Dar cuenta objetiva de los logros de los mandatarios elegidos localmente, llevar a cabo la rendición de cuentas.

Asimismo, señalan: una evaluación de gobernabilidad en el ámbito local posee cuatro objetivos principales, que deben ser, en criterio de la investigación, seguidos; son éstos:

1. **Diagnóstico:** la evaluación se realizará para identificar un problema y su alcance.
2. **Supervisión:** la evaluación deberá desarrollarse en intervalos regulares para constatar el éxito o el fracaso de una iniciativa, política o programa.
3. **Evaluación:** se llevará a cabo para determinar si una iniciativa, política o programa ha alcanzado los resultados y los impactos predefinidos.
4. **Diálogo:** establece la participación de la comunidad como parte importante en la identificación, resolución e información de las decisiones en materia políticas públicas. (PNUD, 2015).

Como complemento, el mismo PNUD (2015) recomienda que la evaluación de la gobernabilidad local debería centrarse en *sectores específicos*, como la salud, la educación o el entorno de negocios.

Esta investigación está centrada en el sector de salud pública, obviamente estableciendo un análisis holístico, es decir, analizando otros sectores donde se desarrollaron acciones que pudieron haber repercutido ante el manejo local de la pandemia.

Aspecto importante reviste la participación de las partes interesadas, es decir, los actores a considerar en cuanto su número, sus distintos roles, responsabilidades en las fases del proceso. De este modo, en la mayoría de las evaluaciones de gobernabilidad local se incluye a las siguientes partes interesadas según el PNUD (2015, p. 18):

**Representantes del gobierno local:** en este caso, el gobierno local es el principal impulsor del proceso de evaluación. Los más importantes cargos políticos y de la administración local son de gran relevancia para poner en marcha las evaluaciones de gobernabilidad.

**Representantes del gobierno territorial y central:** es de resaltar que es de suma importancia contar con la presencia del gobierno territorial, es decir, el departamental, así como el central, es decir, el ministerio responsable, coordinador, ya sea por ordenación de las normas jurídicas, o por ejecución de un determinado plan. Lo anterior aplica, también, para el ámbito departamental; es importante resaltar como el papel de éstas en las evaluaciones determinan un papel significativo en el desarrollo de las distintas capacidades de las autoridades

locales, incluidas la instalación, la preservación de estándares de desempeño, supervisión, garantía del establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, así como en la formulación y aprobación de marcos políticos de gobierno local.

**Organizaciones de sociedad civil:** la presencia de una sociedad civil entusiasta y diversa es un indicador fundamental del buen gobierno local.

**Organizaciones de base comunitaria:** estas indican una forma de organización de las comunidades, las cuales se encargan de movilizar a las personas del área local en torno a las distintas acciones de control y desarrollo de la comunidad.

**Líderes e instituciones tradicionales:** el compromiso que tengan los líderes comunitarios es fundamental en las distintas fases de desarrollo, trabajo de campo, divulgación de la evaluación, con una marcada influencia sobre las personas, tienen la obligación, la capacidad de promover la participación del pueblo en el proceso de evaluación.

**Empresas locales:** Éste ejerce un papel económico en el aprovisionamiento de bienes y servicios al mercado, así como en la generación de empleo.

**Ciudadanos:** se debe garantizar que los todos los ciudadanos tengan acceso a la información referente a los distintos procesos, así como a los resultados de la evaluación.

Posterior a la convocatoria de los actores municipales se recomienda se implemente un proceso de implementación que cuente por mínimo con siete fases para evaluar gobernabilidad, estas son:

1. **La fase preparatoria:** busca Identificar y organizar al equipo que llevará a cabo la evaluación el cual debe ser lo más heterogéneo posible el cual desarrollará un programa de trabajo detallado.
2. **Fase de fomento de alianzas:** Fomento y facilitación de la coordinación de las distintas partes interesadas locales que participan en el proceso se debe buscar el respaldo local más amplio posible para llevar a cabo la evaluación.
3. **Fase de desarrollo:** se tendrá en cuenta el diseño del alcance, se debe incluir la selección de indicadores y desarrollo de herramientas para obtener datos de gobernabilidad. Si se involucran la participación de los distintos actores, el debate sobre la selección de indicadores facilita una excelente coyuntura para vincular en la evaluación a todas las partes interesadas.
4. **Fase de trabajo de campo:** Recopilación de datos. Es fundamental que el equipo encargado de llevar a cabo esta labor esté totalmente formado, que sea idóneo y comprometido con toda la parte normativa de la evaluación de gobernabilidad local, asumiendo diferentes estrategias para hacer un abordaje objetivo de la comunidad.
5. **Fase analítica:** Análisis de los datos. En esta fase se da el proceso en el cual se deben resumir e interpretar los hallazgos de manera que permitan emitir conclusiones.
6. **Fase de planificación y difusión de las acciones:** elaboración de un plan de acciones vinculando a las distintas partes interesadas, debe darse a conocer los resultados del trabajo analítico y publicación del plan de acciones. La

estrategia en la medida de las posibilidades ser innovadora e identificar, dar prioridad a los “múltiples puntos de entrada”. Los resultados pueden tener un impacto sobre las diferentes organizaciones políticas de ámbito local, colectivos sociales, organizaciones de sociedad civil, etc.

**Fase de implementación política:** en esta fase se pone en marcha el plan de acciones y supervisión de su progreso. La supervisión es un aspecto muy importante para asegurar la sostenibilidad de la evaluación de gobernabilidad.

(PNUD, 2015, p. 20)

## Como medir Gobernabilidad

La pregunta fundamental de esta investigación es, entonces, ¿Cómo medir la gobernabilidad del gobierno municipal después de haber ejecutado acciones frente a la pandemia del Covid-19? esto, por supuesto, supone las bases para proponer el plan ideal o razonable que debería a futuro implementar un municipio frente a una pandemia de las proporciones de la actual. A continuación, se citan algunas de las formas de medir gobernabilidad, con el objetivo de sustentar conceptualmente las dimensiones. Finalmente, el grupo de investigación mencionará las definidas para la investigación que se realiza en el municipio objeto: Pueblo Bello, Cesar entre los años 2020 y parte del 2021.

Para lo anterior se estudiaron diversos documentos, experiencias hechas en otras circunstancias y frente a otras variables: se inicia con un trabajo hecho por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID (2011) creando un instrumento conocido como el “barómetro de gobernabilidad” con el que se busca promover una cultura de medición de resultados, implantar la transparencia de la gestión pública e impulsar la construcción de un sistema nacional de indicadores. Este barómetro articula la información disponible de los sistemas nacionales existentes, la presenta en términos de indicadores bajo un formato amigable, de fácil acceso. El mismo, tiene por objetivo brindar un apoyo a los gobiernos locales en función de mejorar su gestión, perfeccionar el desempeño de sus instituciones, con el fin último de orientar la toma de decisiones acertadas, que estén orientadas a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Así mismo el mencionado barómetro posee dos tipos de indicadores: Indicadores de Gestión e indicadores sociales. Los primeros, están organizados en cuatro áreas: 1) *Gestión Interna*: revisa la ejecución del sistema administrativo local. 2) *Eficiencia*: inspecciona el avance del compendio administrativo en cuanto a la ejecución presupuestal y recaudación. 3) *Participación Ciudadana*: tiene en cuenta los temas de la participación de la población en los procesos de formulación de presupuesto público y la inclusión del enfoque de género en la gestión. 4) *Transparencia y Rendición de Cuentas*: repasa el cumplimiento de la normativa en materia de contrataciones de los procesos de rendición de cuentas.

Por otro lado, están los indicadores sociales buscan expresar en forma cuantitativa la situación en la que se encuentra la población en cada uno de los territorios. Se organizan en las siguientes áreas temáticas: Población, desarrollo

social, educación, salud, acceso a servicios. El barómetro es útil tanto para los alcaldes, concejos municipales, funcionarios del gobierno local permitiéndoles mejorar su gestión, tomar decisiones informadas, autoevaluarse y también es útil para la comunidad permitiéndoles estar bien informados al poder tener acceso a la información sobre del desempeño del gobierno local.

Otro autor tomado como referencia sobre la participación ciudadana como variable en la gobernabilidad local es Campo, G. (2018) para éste, la participación ciudadana es una condición de la gobernabilidad local y le permite a este proceso, ser democrático pues, busca fomentar la intervención proactiva de los ciudadanos en las decisiones que los afectan. La participación ciudadana legitima las decisiones públicas, la inclusión en ellas de los diversos sectores de la sociedad; además, aumenta la sostenibilidad de las iniciativas en la medida en que funda un sentido de propiedad de la población hacia las acciones en el largo plazo:

...el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones sociales y comunitarias y la creación de instancias que permitan la participación de grupos tradicionalmente marginados son elementos cruciales para la sostenibilidad y legitimidad de toda iniciativa de desarrollo en la gobernabilidad local. (Campo, G. 2018. P. 52).

Finalmente, una vez se definen las dimensiones con las que van a medir la gobernabilidad local, el siguiente paso es elaborar los instrumentos para aplicarlos, obtener datos, sistematizarlos para finalmente llegar a conclusiones. A continuación se enuncian los indicadores propuestos por PNUD tomados como base, recordando, que el uso de los mismos está limitado a las acciones realizadas por el municipio, de cualquier tipo, frente a la pandemia del Covid-19:

**De insumos**, para medir los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para provocar productos finales o salidas (en el proceso denominado de caja negra) además del entorno institucional en el que funciona una organización.

**De procesos**, incluyen los procedimientos adoptados y las acciones emprendidas para conseguir resultados; estos pueden incluir el funcionamiento, la calidad de los sistemas administrativos, los procesos de planificación, de realización de políticas, así como los mecanismos de implementación. No obstante, la medición de los procesos (o la calidad) del compromiso entre el Estado (todas las entidades territoriales) la sociedad civil, también, el sector privado, incluidos los aspectos de participación, transparencia, rendición de cuentas o equidad, es más compleja de lo que pueda parecer a simple vista.

**De resultados inmediatos**, muestran los resultados externamente visibles de los insumos y los procesos. Se incluyen los bienes, servicios que satisfacen las necesidades de los ciudadanos (por ejemplo, la instalación de fuentes para el suministro de agua, mostradores de

información, número de permisos concedidos, etc.). Éstos, no evalúan aspectos de conducta o de procedimiento, sino centradas en las inversiones realizadas, en los resultados obtenidos.

**De percepción**, evalúan las percepciones u opiniones de los ciudadanos sobre distintos temas como la prestación de servicios básicos, la rendición de cuentas, la receptividad de las instituciones y la corrupción;

**De resultados o de impacto** miden los objetivos alcanzados a la larga o los beneficios derivados de un proceso normalmente en forma de necesidades satisfechas o consecución de objetivos de desarrollo generales. (PNUD, 2015, p.14)

Además de lo expuesto anteriormente se debe tener en cuenta la correlación propuesta por los autores Guerrero, Salazar y Lacambra (2017) respecto a la existente entre desastres naturales y la gobernabilidad, así podría argumentarse que la inexistencia de condiciones de gobernabilidad, más que la naturaleza misma, es la causa disminuida de la capacidad social observadas en las regiones en las últimas décadas, impresionante, por lo menos, la anterior afirmación, que sintetizan en la siguiente frase: “los desastres causan muchas más muertes en los países con menores índices de capacidad institucional”.

De lo anterior, es menester, expresar: los esfuerzos de investigación futuros deberán dirigirse a estudiar el efecto de dichos procesos en la economía, dimensionando si efectivamente éstos se traducen en menores pérdidas monetarias. Se podría pensar, luego, que: ¿la pandemia del Covid-19 se clasifica como un desastre natural? Y de ser así se corrobora lo afirmado por los investigadores citados anteriormente.

Pero, también se puede relacionar a la gobernabilidad con las elecciones políticas, es Amaya (2017) quien partiendo de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil Colombiana e Instituto de la Participación y Acción Comunal - IDPAC, para conocer los niveles de abstencionismo de votaciones en el ámbito local, evidencia el desinterés por parte de la ciudadanía hacia la rendición de cuentas de los principales entes de la localidad de Engativá concluyendo que el comportamiento electoral frente a la gobernabilidad son inversamente proporcional, al estar limitada la política pública al mandato de los votos, muchas veces no convenientes para el dirigente político.

Según Quince (2017) el gobierno electrónico influye en la gobernabilidad, pues, a través de sus diferentes tecnologías propone dinamizar, llevar a cabo el manejo de la información tanto para los trabajadores, funcionarios, como para los vecinos, además, mediante esta se pueda cumplir con las demandas, pretensiones, requerimientos de los usuarios internos, externos de las municipalidades buscando lograr el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales junto a la capacidad del sistema político.

En la tabla que se presenta a continuación el grupo investigador estableció las dimensiones para medir la gobernabilidad del Municipio de pueblo Bello, Cesar, en

el periodo comprendido de marzo del año 2020 hasta el mes de julio del año 2021. Asumidas las dimensiones, el segundo paso, será someterlas a un panel de expertos para después iniciar el proceso de construcción de los instrumentos de medición y/o las estrategias para conseguir la información requerida que permita establecer lo más acertado posible como ocurrió (si fue así) en la gobernabilidad del municipio.

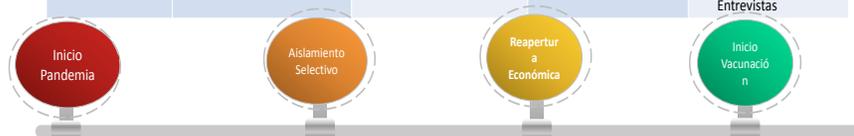
## Dimensiones para medir la gobernabilidad en el Municipio de Pueblo Bello, Cesar con relación a las acciones frente a la Covid-19.

Tabla No 1  
Dimensiones propuestas para la investigación

Dimensión	Definición	Variables	Indicadores	Técnicas
<b>Efectividad</b>	Es el cumplimiento de los objetivos o resultados teniendo en cuenta uso racional, adecuado y óptimo de recursos (Eficaz), bajo los niveles más altos de calidad abordando las metas trazadas (eficiencia).	Acciones de Gobierno frente al manejo de la pandemia Covid-19.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numero de decretos y resoluciones frente al manejo de la pandemia</li> <li>• Capacidad administrativas realizadas en el manejo de la pandemia</li> <li>• Capacidad Financiera</li> <li>• Capacidad organizacional de Municipio</li> <li>• Capacidad humana y productiva</li> <li>• Índice de efectividad de las acciones frente a la pandemia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Entrevistas semi-estructuradas</li> </ul>
		Recursos invertidos para el manejo de la pandemia Covid-19		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Entrevistas semi-estructuradas</li> </ul>
		Relación de acciones versus numero de infectados y muertos en el territorio municipal.		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Entrevistas semi-estructuradas</li> </ul>
		Evaluación y mediciones de desempeño		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> </ul>



Componente	Definición	Variables	Indicadores	Técnicas
<b>Transparencia y Rendición de Cuentas</b>	hace referencia a la información brindada por la municipalidad a la comunidad, medios de información, canales, estrategias comunicativas, generación de confianza y respaldo ciudadano respecto de la información brindada, así como la facilidad de acceso a la misma.	Acciones comunicativas de gobierno frente al manejo de la pandemia Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canales de comunicación de la administración municipal</li> <li>• Estrategias de Comunicación de gobiernos</li> <li>• Sistemas de información del municipio</li> <li>• Relación de la administración con la ciudadanía</li> <li>• Mecanismos implementados para la rendición de cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Cuestionario de Entrevistas</li> </ul>
		Sistemas de información e informes Públicos (Gobierno Abierto)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Cuestionario de Entrevistas</li> </ul>
		Análisis del estado de la rendición de cuentas de la entidad		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Cuestionario de Entrevistas</li> </ul>
		Encuentros realizados por la entidad para el público		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>• Cuestionario de Entrevistas</li> </ul>



Componente	Definición	Variables	Indicadores	Técnicas
<b>Participación Comunitaria</b>	Condiciones para la intervención de los ciudadanos en las decisiones y acciones de gobierno frente a la pandemia; legitimación e inclusión en ellas de los diversos sectores de la sociedad y la comunidad; y aumenta la sostenibilidad de las iniciativas en la medida en que funda un sentido de propiedad de la población hacia las acciones en el largo plazo. (Campo, 2018)	Participación de los distintos actores de la comunidad en la toma de decisiones con relación a las medidas tomadas por la alcaldía municipal frente al fenómeno del Covid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de organizaciones comunitarias y sociales presente en las acciones y decisiones.</li> <li>Estrategias participativas de consulta virtual.</li> <li>Participación de la población en los procesos de formulación de presupuesto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Análisis de Contenidos información secundaria</li> <li>Cuestionario de Entrevistas</li> <li>Cuestionario tipo Encuestas</li> </ul>
		Grado de consulta que tuvieron las acciones ejecutadas por la administración en cada una de las etapas de la pandemia. Gobernanza.		



Componente	Definición	Variables	Indicadores	Técnicas
<b>Percepción ciudadana</b>	Representación mental que permite obtener una interpretación adecuada a lo que se quiere comunicar. Cada persona percibe la imagen del otro basándose en sus inducciones, deducciones, proyecciones, experiencias, sensaciones y emociones generando una asociación entre estímulos que se transmiten y que impactan los sentidos del otro. (Pernett, 2018)	Percepción de los ciudadanos frente a las acciones del gobierno en manejo de la pandemia Covid-19	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de confianza que genera el gobierno, al comunicar de forma oportuna sus actuaciones y hacerlas evidentes ante la opinión pública</li> <li>Nivel de efectividad de los objetivos o resultados teniendo en cuenta uso racional, adecuado y óptimo de recursos</li> <li>intervención de los ciudadanos en las decisiones que los afectan</li> <li>Grado de legitimidad tuvieron las acciones ejecutadas por la administración en cada una de las etapas de la pandemia</li> </ul>	Cuestionario de Entrevistas Cuestionario tipo Encuestas
		Percepción de los ciudadanos frente a las acciones comunicativas de gobierno frente al manejo de la pandemia Covid-19		Cuestionario de Entrevistas Cuestionario tipo Encuestas
		Percepción Ciudadana de la Administración Municipal en relación a los espacios de participación en las decisiones y acciones de gobierno municipal.		Cuestionario de Entrevistas Cuestionario tipo Encuestas
		Percepción de la Administración Municipal de los ciudadanos frente al manejo de la pandemia		Cuestionario de Entrevistas



## Referencias Bibliográficas

- Amaya P. (2017), Comportamiento Electoral y Gobernabilidad en la localidad de Engativá 2011 – 2016, Universidad Santo Tomas, <https://hdl.handle.net/11634/1701>
- Bonaccorsia, G., Pierrib, F., Cinellic, M., Floria, A., Galeazzid, A., Porcellie, F., Schmidtf, A., Valensiseq, C., Scalac, A., Quattrociocchif, W., and Pammollia, F. (2020). Economic and social consequences of human mobility restrictions under COVID-19 [Consecuencias económicas y sociales de las restricciones a la movilidad humana bajo COVID-19]. PNAS, vol. 117, No. 27. doi.org/10.1073/pnas.2007558117.
- Cipolletta, S. & Ortu, M. (2020). COVID-19: Common Constructions of the Pandemic and Their Implications [COVID-19: Construcciones comunes de la pandemia y sus Implicaciones]. Revista de Psicología Constructivista. doi:10.1080/10720537.2020.1818553.
- Echebarría. K. (2004). Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004. <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fObjetivarlagobernanza.pdf>
- Pedroza, A. (2019). Indicadores de gobernabilidad y posconflicto en el Municipio de Valledupar, Colombia. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas RFCE*, 23 (2), pp. 130-153. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/rfce.2324023> [https://www.researchgate.net/publication/337726725\\_INDICADORES\\_DE\\_GOVERNABILIDAD\\_Y\\_POSCONFLICTO\\_EN\\_EL\\_MUNICIPIO\\_DE\\_VALLEDUPAR\\_COLOMBIA](https://www.researchgate.net/publication/337726725_INDICADORES_DE_GOVERNABILIDAD_Y_POSCONFLICTO_EN_EL_MUNICIPIO_DE_VALLEDUPAR_COLOMBIA)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2015). Guía del Usuario Para medir la Gobernabilidad Local, Centro de Gobernabilidad de Oslo. <https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/Usersguide-Gobernabilidad-Local.pdf>
- Ramió Matas, C. (2020). Coronavirus, modelos de Estado, toma de Decisiones y La transformación de la gestión pública. GIGAPP Estudios Working Papers, Vol (7), Núm. 182, págs. 493-515. <http://www.gigapp.org/images/docus/2020-182-prelim.pdf>.
- Ramió, Carles. (2021). *Administración Digital Secuestrada*.
- Quince González, I. (2017). *La implementación del gobierno electrónico y la gobernabilidad del distrito de San Martín de Porres – Lima* [Tesis para optar

- el título profesional de abogada, Universidad Peruana los Andes].  
<https://repositorio.upla.edu.pe/handle/20.500.12848/204>
- Tomassini, L. (2018). Estado, Gobernabilidad y Desarrollo. *Revista Ciencia Política*, volumen (14), pp.23-61.  
<http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6866>
- Tuiran, A., De la Rosa Ayaso, I, & Mercado, A. (2019). Gobernabilidad Local en el Departamento del Cesar.  
[https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Documento+de+trabajo+N+22+Gobernabilidad+local+en+el+Cesar.pdf/59efe644-65e7-4929-a3c4-1d7707e26039#:~:text=El%20departamento%20del%20Cesar%20posee,alta%20\(Gr%C3%A1fico%203%20y4\).](https://www.uninorte.edu.co/documents/12067923/14453619/Documento+de+trabajo+N+22+Gobernabilidad+local+en+el+Cesar.pdf/59efe644-65e7-4929-a3c4-1d7707e26039#:~:text=El%20departamento%20del%20Cesar%20posee,alta%20(Gr%C3%A1fico%203%20y4).)

**VIOLENCIA POLÍTICA Y MEDIDA PREVENTIVA EN LA PANDEMIA COVID-19.  
HACIA LA POSTPANDEMIA EN COLOMBIA**

POLITICAL VIOLENCE AND PREVENTIVE MEASURES IN THE COVID-19  
PANDEMIC. TOWARDS THE POST-PANDEMIC IN COLOMBIA

**Emigdio Camilo Duran Camelo**

Universidad Privada Dr. Rafael Belloso Chacín. (URBE, Venezuela)

Correo electrónico: [camilodurancamelo@gmail.com](mailto:camilodurancamelo@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-6948-8337

**Tania Baquero**

Corporación Universitaria Americana. Colombia

[tamabasu@gmail.com](mailto:tamabasu@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-1881-7567

**Martha Charris Balcazar**

Universidad Popular del Cesar. Colombia

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

ORCID: 0000-0001-8519-3806

**RESUMEN**

La presente investigación tuvo como objetivo general analizar las situaciones de violencia política en el escenario de cumplimiento de las medidas preventivas del COVID-19 desde el punto de vista legal, y social. Para cumplir con este propósito se realizó una indagación en el enfoque postpositivista; paradigma cualitativo, del tipo interpretativo. Teniendo como diseño el modelo bibliográfico y una técnica de recolección de la información la observación documental. la sustentación teórica se fundamentó en. Camacho (2021), Jorquera y Piper (2018), Carrión (2017), Consuegra (2020), Enríquez y Sáenz (2021), entre otros. Como resultado se tuvo: que hubo un consenso global para implementar las medidas preventivas contra el COVID-19 para procurar la inmunidad de rebaño y decretar el periodo de postpandemia; las medidas durante la pandemia del COVID-19 tienen la fundamentación legal de acuerdo al ordenamiento jurídico internacional y de las Constitucionales nacionales: pero, tuvieron algunos rechazos y relajación por parte de algunos ciudadanos, cuya conducta de relajación y de anti vacunas se pueden enmarcar dentro de una violencia política En conclusión: los gobiernos nacionales tienen el deber de implementar medidas persuasivas y coercitivas para revertir

los desacatos de las medidas que conforman barreras para lograr la inmunidad de rebaño y decretar el periodo de postpandemia del COVID-19.

**Palabras clave:** medidas preventivas del COVID-19, Fundamentación legal, violencia política, medidas persuasivas y coercitivas, Postpandemia COVID-19

## ABSTRACT

The general objective of this research was to analyze the situations of political violence in the scenario of compliance with the preventive measures of COVID-19 from the legal and social point of view. To fulfill this purpose, an investigation was carried out in the postpositivist approach; qualitative paradigm, of the interpretive type. Having as a design the bibliographic model and a technique of collecting the information, the documentary observation. The theoretical support was based on. Camacho (2021), Jorquera and Piper (2018), Carrión (2017), Consuegra (2020), Enríquez and Sáenz (2021), among others. As a result, there was: that there was a global consensus to implement preventive measures against COVID-19 to ensure herd immunity and decree the post-pandemic period; The measures during the COVID-19 pandemic have the legal foundation according to the international legal order and the national Constitutional laws: but, they had some rejections and relaxation on the part of some citizens, whose relaxation and anti-vaccine behavior can be framed within of political violence. In conclusion: national governments have a duty to implement persuasive and coercive measures to reverse the contempt of the measures that constitute barriers to achieving herd immunity and decree the rotten post-pandemic of COVID-19.

**Keywords:** preventive measures for COVID-19, legal foundation, political violence, persuasive and coercive measures, post-pandemic COVID-19

## Introducción

En el mes de marzo de 2020 la Organización Mundial de Salud (OMS) frente al gran número de ciudadanos en todas las latitudes del Orbe infectado con el virus, denominado SARS-CoV-2 que es un nuevo coronavirus, causante de la enfermedad identificada por esta misma organización como COVID-19. Así esta nueva amenaza para la humanidad se convierte en una pandemia; comenzando la lucha de todos los gobiernos del mundo para lograr la inmunidad del 70% de la población del planeta a este virus, para entonces, decretar la erradicación del COVID-19 y con ello el periodo de postpandemia.

Ahora bien, la enfermedad ya mencionada se transmite por contacto entre humanos, es decir, el vector es cada persona infectada que tiene contacto con una sana; mediante gotas procedentes de la nariz o la boca que salen al ambiente que comparten cuando la persona con el virus tose, estornuda o habla. Otra posibilidad es por contacto con manos, superficies u objetos contaminados. Ante

esta situación cada gobierno ha decretado medidas distintas para disminuir el relacionamiento social en el hogar en los sitios públicos o laborales y comerciales.

En este orden de idea, se requiere de la acción gubernamental para ejercer el control sobre los ciudadanos para garantizar esta nueva exigencia en el desenvolvimiento social y la producción de bienes y servicios en busca de un distanciamiento social, confinamiento hogareño y una reducción de la jornada laboral; además, de una forma de trabajo a distancia utilizando los medios informáticos. Igualmente, el uso de sustancias que elimine SARS-CoV-2 de las superficies con las cuales el humano puede contactar y el uso de implemento que eviten la exposición de una persona enferma contagiada cuando tose, estornuda o tiene contacto con una sana, obligando el uso de tapaboca en espacios concurridos.

Igualmente se ha implementado un programa de inmunización con el uso de diferentes vacunas elaboradas por laboratorios especializados de varios países que cuentan con la aprobación de la Organización Mundial de la Salud y de las autoridades sanitarias de cada país donde se fabrican, Por lo tanto, su aplicación es segura y con una eficiencia demostrada; esta es la vía más expedita para lograr la inmunidad del rebaño y decretar la postpandemia.

Es importante destacar, los daños que ha causado la pandemia COVID-19 en el planeta no solo en cuanto a la pérdidas de vidas, sino en lo económico y social. En este sentido, la Organización Panaméricas de la Salud (2021. p. 0)), expresó:

“La súbita e intensa propagación pandemia de la enfermedad por coronavirus 2019 (COVID-19) en la Región de las Américas ha expuesto y amplificado, de manera dramática, la presencia de desigualdades e inequidades, una característica ya prominente en el panorama social, económico, ambiental y sanitario regional. La evidencia que se va acumulando en la región apunta a reconocer un impacto socioeconómico profundo y diferencial en el corto y largo plazos, con consecuencias potencialmente graves para la salud de las poblaciones

Por otra parte, el Estado a través de su brazo ejecutor como lo es el gobierno está en la obligación de garantizar el cumplimiento de las medidas preventiva para evitar la propagación del COVID-19 por medio de la persuasión o de la coerción en caso de ser necesario. Ahora bien, también es un deber de las autoridades gubernamentales asegurar para los ciudadanos sus derechos civiles, políticos, económicos, culturales, humanos, estos últimos con rango supraconstitucional. Se está entonces, ante la presencia de una disyuntiva que plantea la escogencia de cual derecho tendrá previdencia y si será hace necesario el empleo de la violencia política, sobre la cual el Estado tiene el monopolio por mandato Constitucional. según Camacho (2021, p. 76):

“Por otro lado, tenemos la lucha política, la violencia derivada de la gestión gubernamental y la banalización del problema sanitario a favor de la buena salud de la economía del país, lo que ha provocado el levantamiento de numerosos grupos armados, rebeldes a la política oficial, que aparecen unidos bajo la dirección de la líder popular Elsa Acosta”

Se desprende la cita anterior, que pueden existir casos en los cuales las medidas aprobadas por los organismos multilaterales que se deben implementar en cada localidad del planeta para la prevención del COVID-19 no son atendidas por grupos de ciudadanos en clara rebeldía con las autoridades, las cuales se ven obligadas a desarrollar mecanismo de sometimiento hasta lograr imponer la autoridad que le otorga la Ley. para el cumplimiento de las medidas de prevención ya descrita, minimizar la propagación del COVID-19 y llegar lo antes posible a inmunidad de rebaño; para decretar, entonces, el inicio del periodo de postpandemia.

El presente artículo, tiene como objetivo general analizar las situaciones de violencia política en el escenario de cumplimiento de las medidas preventivas del COVID-19 desde el punto de vista legal, y social. Para desarrollar este propósito se realizará una indagación desde el enfoque postpositivista, dentro del paradigma cualitativo; el tipo de investigación será interpretativo, con un diseño bibliográfico. Asimismo, la técnica de recolección de la información será observación documental, empleando el método hermenéutico para la interpretación de la misma.

## **Violencia política**

Por violencia política se entiende aquellas acciones de fuerzas o contraías a las que haya establecido la autoridad competente que se aprecian en una sociedad determinada para transformar el orden establecido. Por otra parte, se da esta misma, cuando la acción gubernamental para contrarrestar la actividad desestabilizadora no está legítimamente plasmada en el ordenamiento jurídico. Vale decir, la acción violenta puede originarse en la sociedad o el Estado.

Es doctrina constitucional otorgarle al Estado en monopolio de la fuerza en el marco de la gobernabilidad. Sin embargo, las insatisfacciones populares por la ineficiencia de las políticas públicas pueden originar conflictos sociales que amenazan la estabilidad del sistema institucional; este caso puede darse extralimitaciones de una de las dos partes enfrentadas o en ambas, teniendo como resultado en todos los casos episodios de fuerzas fuera del marco, legal.

Ahora bien, la intensidad y frecuencia de la acción de cada una de las partes enfrentadas en el conflicto, así como el uso de los medios y herramientas para la defensa o la reclamación de derechos, depende de la cultura política de cada país que se haya consolidado no solo en la sociedad, sino en el gobernante, para Ramírez (2002, p. 79):

“el conflicto político está atravesado por, y es producto de, una serie de culturas políticas disímiles en sus modos de expresión, que se hallan confrontadas con respecto a los significados y representaciones de los acontecimientos específicos, de las relaciones de poder y de la vida política / el campo democrático en general”

Asimismo, según Jorquera y Piper (2018,p.7) coincidiendo con la anterior cita,exponen que la violencia política: “Es una categoría socialmente construida, abordable como una forma de referir, una atribución o un juicio valorativo, cuyos criterios varían según la cultura y el tiempo histórico.” , lo cultural hace que los ciudadanos aprecien una relación con el estado de satisfacción/insatisfacción, superioridad/inferioridad, control/flexibilidad, entre otros que pueden originar episodios de violencia política.

De esta manera, se puede afirmar que, si la violencia es inherente al individuo y a la sociedad, la cultura es propia de su configuración estructural y modela la conducta de sus ciudadanos, entre ellas la violencia política, de allí que este tipo de conflicto social se debe estudiar en el marco cultural de cada conglomerado humano.

En este sentido, la primera consideración importante que se tiene es que la violencia política tiene relación con la cultura, ya que esta depende de la valoración que tengan los indicadores de los elementos de su contexto y se da en un marco de insatisfacción. En el tema de la pandemia COVID-19, la cultura determina la apreciación que se tenga de la salud y el grado de acatamiento que se hará de las medidas de prevención decretada por las autoridades.

Ahora bien, Díaz (2009, p. 01), citando a Maffessoli (1993), expresa:

“la violencia está siempre presente en lo político, persiste en los mecanismos represivos de la autoridad como forma de control social. La violencia tiene un carácter fundador y constructivo en la conformación de toda sociedad. Las relaciones sociales se conforman a través de juegos de poder y de la violencia y, es a través de estos juegos, como es posible construir y reconstruir la realidad.

Es importante destacar que la violencia política presenta varias facetas como hecho producido por el humano en los escenarios sociales; los resultados que se generan tanto en lo colectivo como en lo individual y las implicaciones que se desarrolla en cada proceso violento, en el transcurso de un conflicto político, permite la conformación de grupos o distintos movimientos sociales en torno al conflicto.

En este mismo orden de idea, se interpreta a Hannah Arendt, citada por Oro (2008, p.242) expone:”

¿Qué es lo que acabaría con la política? La violencia, porque terminaría, por una parte, con la vida humana y, por otra, porque ella

constituye la negación del poder, la acción y la libertad. Además, aquello que es inevitable no pertenece al mundo de la acción que es el propiamente político.”.

Es así como, Arendt, concibe la política en el marco del consenso, del acuerdo, de las relaciones de cooperación que prosperan en una atmósfera de cordialidad entre iguales el espacio en el cual los hombres se reunían a intercambiar sus perspectivas, sus opiniones, sus apreciaciones.

Por lo tanto, la política sería la manera de como el hombre llega a convivir pacíficamente teniendo ideas diferente, al propio tiempo que la conformación de grupos atendiendo una convicción determinada si están en contra del orden establecido se podrán catalogar como una forma de violencia política. Un indicador de la civilidad es no solo el respeto a las normas sociales, sino la exaltación que se haga de las mismas; ya que las pautas son creaciones del hombre para mejorar su convivencia.

De manera complementaria se puede abordar, el enfoque histórico de la violencia política, estableciendo una temporalidad o moda correspondiente a cada circunstancia; tal cual lo expresa Carrión (2017, p.7):

‘La violencia es plural e histórica, lo cual hace que su relación con la política dependa de los momentos y de sus tipos. Así, por ejemplo, el carácter plural de la violencia se especifica políticamente según las matrices y la cuestión temporal hace referencia al comportamiento político que ocurre en cada momento; es decir, que lo político está referido a cada matriz y a la evolución histórica de cada una de ellas.’

Interpretando la cita anterior en el tema que se trata, es importante establecer la forma de acción que se deben considera contraría a logara la inmunidad de rebanó como meta de los gobiernos; por lo tanto, es el orden establecido gubernamentalmente, cuyo desacato representa una forma de rebeldía, lo que se puede catalogar como una forma de violencia política. Se puede afirmar que el grupo de ciudadanos que mantiene una postura de no permitir su vacunación o de relajar las medidas de confinamiento en el hogar, distanciamiento social, disminución de la a actividad comercial e industrial; así como, el uso de tapaboca, entre otras medidas similares estarían incurso en esta situación.

En este orden de idea, se sabe de movimientos organizados que han hecho manifestaciones públicas para promueven la no vacunación, así como, eventos artísticos donde se han concentrado un gran número de personas sin atender las medidas de prevención contra el COVID-19 ya enumeradas o reuniones sociales de celebración familiar o grupal, donde destaca una actividad del primer ministro inglés Boris Johnson, motivo por el cual está siendo investigado por el parlamente de su país. En este sentido, expone Consuegra (2020, p, 135) “De no actuar con anticipación, cualquier futura vacuna COVID-19 podría ser rechazada, en cuyo

caso sería necesario recurrir a medidas coercitivas para garantizar la eficacia de la vacunación y la protección de la población frente al virus”

En consecuencia, estas manifestaciones de desacato a la estrategia mundial de lograr lo antes posible la inmunidad de rebaño de la enfermedad COVID-19, deben ser consideradas de alto riesgo para la seguridad sanitaria del planeta por cuanto atentan contra el consenso multilateral en esta materia y comprometen el resultado de la lucha futuras ante una amenaza como esta. Ciertamente, los ciudadanos tienen fundamentales referidos a su persona, pero cuando sus decisiones afectan al colectivo se hace necesario tener la visión global, masa aun cuando las medidas adoptadas tiene el respaldo legal que sustenta medidas de coerción y represión para priorizar la colectivo sobre lo individual.

### **Fundamento legal de las medidas preventivas contra el COVID-19**

Consiente que la situación sobrevenida de pandemia originada por la infección del SARS-CoV-2 que produjo la enfermedad denominada COVID-19 pudiera afectar derechos establecidos con anterioridad, inclusive derechos consagrados en la declaración Universal Sobre los Derechos Humanos, la cual en algunos países tiene carácter supraconstitucional, la Organización Panamericana de la Salud, (2020, p. 40) elabora algunos lineamientos entre los cuales están;

- Garantizar que aquellas medidas restrictivas que limiten los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se ajusten a los principios de legalidad, proporcionalidad, necesidad, temporalidad, y con base en la evidencia, y que su finalidad única sea la protección de la salud pública
- Garantizar que las estrategias adoptadas tomen en cuenta los derechos humanos y en particular el principio de no discriminación
- Asegurar que las sanciones para aquellos ciudadanos que incumplen las medidas de confinamiento, cuarentena, cierre de negocios y otras sean racionales y proporcionales a la infracción
- Proporcionar especial cuidado a menores en situación de vulnerabilidad (por motivos de salud mental, discapacidad, hacinamiento) que están expuesto a abusos y negligencia
- Priorizar la provisión de servicios en áreas remotas y asentamientos informales para garantizar la disponibilidad de servicios públicos básicos, incluyendo agua.

En este sentido, se destaca la disposición de las organizaciones internacionales de cuidar que se den en las localidades de cada país abusos en cuanto a los mecanismos empleados por las autoridades para hacer cumplir las medidas preventivas ya mencionadas, además de los desconocimientos de los derechos consagrados en las constituciones y otros instrumentos legales.

Ahora bien, en Colombia cuando se estudia el contenido de la Constitución política (1991) se puede determinar la sustentación legal de las medidas preventivas para el COVID-19 en los términos siguiente:

**Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste.

Asimismo, en el articulado constitucional en la referente específicamente a la salud se establece lo siguiente:

**Artículo 49.** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control.

Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

En atención al artículo anterior, el estado colombiano tiene la suficiente sustentación legal para tomar acciones tendientes a preservar la salud pública, por consiguiente, está a derecho cuando asume para sus conciudadanos las medidas acordadas universalmente para prevenir la enfermedad COVID-19 en su territorio.

Además, tiene la obligación de garantizar su cumplimiento de acuerdo al texto de la Carta Magna.

**Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.

Ahora bien, del análisis del articulado anterior se desprende que las medidas preventivas acordadas por los organismos multilaterales y cada país en particular tienen respaldo legal, como es demostrado en el presente trabajo en el caso de Colombia. Por lo tanto, cualquier acción que emprendan los diferentes Estados en el Orbe, entre los cuales se pueden mencionar la utilización de la fuerza a través de los organismos competentes estarán a derecho, tal cual lo indican Enríquez y Sáenz (2021 p. 28) al exponer que:

” Una de las primeras decisiones de los gobiernos fue la de generar las condiciones legales e institucionales que les permitieran ponerse al frente y actuar de manera rápida. Así, siempre exceptuando a Nicaragua, los diferentes gobiernos establecieron estados de emergencia nacional o de calamidad pública en sus respectivos territorios.”

## Conclusiones

En esta parte del trabajo de indagación, se retoma el objetivo general para darle respuesta luego de realizar las revisiones bibliográficas y documentales pertinentes. Así se tiene que el propósito enunciado consiste en: analizar las situaciones de violencia política en el escenario de cumplimiento de las medidas preventivas del COVID-19 desde el punto de vista legal, y social. En este sentido, se concluye; en la pandemia del COVID-19 se logró un consenso multilateral para establecer las medidas preventivas de confinamiento, distanciamiento social y reducción de la producción de bienes y servicios; asimismo, se diseñó un programa de vacunación.

Las medidas preventivas para el COVID-19 buscan evitar el contagio entre las personas y lograr la inmunidad de rebaño que permitirá decretar la etapa de

postpandemia COVID-19 y de esta manera superar la amenaza sanitaria global en la cual está inmersa la humanidad en la actualidad.

Las medidas preventivas contra el COVID-19 cuentan con el respaldo legal en el marco del derecho público internacional y en el derecho constitucional como ejemplo se tiene el caso colombiano en las atribuciones que le concede la Constitución política de 1991 al Presidente de la República como máximo representante del Estado de esa Nación.

La fundamentación legal de las medidas preventivas contra el COVID-19 se basa en la primacía que tienen los derechos colectivos sobre los individuales, por lo tanto, las personas que con sus acciones lesionen los derechos de la población se colocan en un escenario de violencia política y es deber del Estado implementa acciones persuasivas y coercitivas para revertir situaciones de desacato.

Entre las principales acciones de desacato a las medidas preventivas contra el COVID-19 están la relación del confinamiento, el distanciamiento social, la disminución de producción de bienes y servicios y las actividades públicas de los grupos anti vacunas que representan una barrera para lograr la inmunización de rebaño y decretar la postpandemia.

### Referencias Bibliográficas

Asamblea Nacional Constituyente (1991) constitución política de la República de Colombia. Publicada en Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991.

Camacho Delgado, José (2021) Pandemia y Violencia Política en Allá Afuera Hay Monstruos, de Edmundo Paz Soldán. Revista Esferas Literarias, numero 4 (2021), pp. 73-92. Universidad de Sevilla. España. Disponible en: <http://www.uco.es/ucopress/ojs/index.php/Esferas/article/view/13585/12507>

Carrión, Fernando (2017) Lo político en la violencia y la seguridad/ editado por Fernando Carrión M. Quito: Otawa, ON, Canadá: FLACSO Ecuador. Disponible en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=56883>

Consuegra-Fernández, Marta. (2020) El Movimiento Antivacunas: un Aliado de la COVID-19 . Revista internacionalde Pensamiento Político - I EPoca - vol. 15. Disponible en: <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/5598/4871>

Díaz Colorado Fernando (2009) El daño psicológico y la violencia política desde una perspectiva psicojurídica. Revista Psocologiacientifica.com. ISSN. 2322.86.44. en lines. Disponible en <https://www.psicologiacientifica.com/dano-psicologico-y-violencia-politica/>

Enríquez, Alberto y Sáenz, Carlos (2021) Primeras lecciones y desafíos de la pandemia de COVID-19 para los países del SICA. Serie Estudios y Perspectivas 189 Comisión Económica para América Latina CEPAL.

Disponible en:  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46802/1/S2100201_es.pdf)

Jorquera-Álvarez, Tamara y Piper-Shafir, Isabel (2018). Revisión de estudios sobre violencias políticas realizados en la última década. Revista Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad, Volumen 17, número 3 , 15 de noviembre 2018 , pp. 1-13. / Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/psicop/v17n3/0718-6924-psicop-17-03-186.pdf>

Organización Panamericana de la Salud, (2020) Orientaciones para la aplicación de medidas de salud pública no farmacológicas en grupos de población en situación de vulnerabilidad. Organizaciones intergubernamentales de Creative Commons. Disponible en: [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52955/OPSIMSFPLCOVID-19200021\\_spa.pdf?sequence=5](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52955/OPSIMSFPLCOVID-19200021_spa.pdf?sequence=5) Organización Panaméricas de la Salud (2021) Impacto de la pandemia de COVID-19 en las desigualdades sociales y la promesa de “no dejar a nadie atrás. Portal. Disponible en: <https://www.paho.org/es/eventos/impacto-pandemia-covid-19-desigualdades-sociales-promesa-no-dejar-nadie-atras>

Oro Tapia, Luis. (2008) La idea de la política en Hannah Arendt Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, vol. VI, núm. 9, segundo semestre, 2008, pp. 235-246 Universidad Central de Chile Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96060909.pdf>

Ramírez Gallegos, Franklin (2002) Conflicto, democracia y culturas políticas Iconos. Revista de Ciencias Sociales, núm. 15, diciembre, 2002, pp. 75-84 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/509/50901508.pdf>

## REFLEXIONES TEÓRICAS SOBRE LOS DESAFÍOS DE LA GESTIÓN DE RIESGO LABORAL EMERGENTE EN TIEMPOS DE COVID-19

### THEORETICAL REFLECTIONS ON THE CHALLENGES OF EMERGING OCCUPATIONAL RISK MANAGEMENT IN TIMES OF COVID-19

**Karelis Robles Barranco**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[karelisrobles83@gmail.com](mailto:karelisrobles83@gmail.com)

#### RESUMEN

Cuanto más se cuide la salud de trabajadores/as y menos desgaste sufran a lo largo de toda su carrera laboral, más dispuestos estarán activos a una edad avanzada, bien sea a tiempo completo o parcial. Es fundamental la Seguridad y Salud en el Trabajo a lo largo de toda la vida, para el desarrollo de sus puestos de trabajo sostenibles, con ello se tiene la prolongación de vida laboral y el envejecimiento activo. Durante un brote como el de COVID-19, toda la población está sometida a niveles de estrés elevados que pueden tener efectos graves en la salud mental, especialmente en los casos en que se impone el aislamiento obligatorio en el hogar. Los trabajadores pueden verse afectados por los peligros psicosociales derivados de la incertidumbre presente y futura de la situación laboral o de los cambios en los procesos y disposiciones laborales. En las situaciones de emergencia, las personas pueden reaccionar al estrés de diferentes maneras. Los cambios psicológicos pueden incluir un aumento de la ansiedad, un estado de ánimo bajo, una baja motivación y pensamientos depresivos. Para efectos de esta investigación se revisaron documentos tales como: OMS (2012), Brocal (2016), OMS (2020), OSHA (2020), (OIT, 2020), entre otros. El tipo de investigación fue documental, ya que se hizo una revisión teórica del tema.

**Palabras clave:** Gestión de riesgo laboral, emergente, tiempos de Covid 19.

#### ABSTRACT

The more the health of workers is taken care of and the less wear and tear they suffer throughout their working career, the more willing they will be to be active in old age, whether full or part time. Occupational Health and Safety is essential throughout life, for the development of their sustainable jobs, with this we have the extension of working life and active aging. During an outbreak like COVID-19, the entire population is subjected to high levels of stress that can have serious effects on mental health, especially in cases where mandatory home isolation is imposed. Workers may be affected by psychosocial hazards arising from present and future

uncertainty of the employment situation or from changes in work processes and arrangements. In emergency situations, people can react to stress in different ways. Psychological changes can include increased anxiety, low mood, low motivation, and depressive thoughts. For the purposes of this research, documents such as: WHO (2012), Brocal (2016), WHO (2020), OSHA (2020), (ILO, 2020), among others, were reviewed. The type of research was documentary, since a theoretical review of the subject was made.

**Keywords:** Occupational risk management, emerging, times of Covid 19.

## Introducción

En esta era de la globalización, las organizaciones se encuentran inmersas en grandes desafíos debido a todos los cambios que a nivel mundial se han venido generando. Estas organizaciones en el 2020 fueron sorprendidas por la emergencia de salud provocada por el COVID-19, convirtiéndose en el mayor desafío a enfrentar debido a la alta velocidad de su alcance e impacto.

En este escenario, la prevención del riesgo cumple un papel primordial en las organizaciones, si los empleados se encuentran saludables por ende serán más productivos, asimismo el fin de estas organizaciones es mantener a sus trabajadores en sus puestos de trabajo en condiciones óptimas y saludables. La calidad del empleado demanda ciertas condiciones tales como: prevención de accidentes, que tenga buena salud en su vida laboral, fomentar el empleo de calidad para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

Cabe destacar, lo referido por la Organización Mundial de la Salud (2012), (OMS), el cual refiere que el “empoderamiento de los trabajadores y el fomento de los tomadores de decisiones son fundamentales para la promoción de la salud y la seguridad de los trabajadores”.

Se puede inferir, que el cambio en las organizaciones suele ser manejado en algunas empresas descuidando el aspecto humano de las personas, sin considerar el impacto que pueden tener estos cambios en la identidad, bienestar y capacidad de acción, provocando en ocasiones el efecto inverso al deseado, sobre todo si el contexto del cambio viene cargado de incertidumbre, como lo ha generado el COVID-19.

Con la llegada de la COVID-19, se pone a prueba la capacidad del ser humano para limitar las dificultades, garantizando la operación de sus procesos en medio de la contingencia representada por dicha pandemia, brindar soluciones para enfrentar lo desconocido como el que se enfrenta en el presente a nivel mundial, y tomar en consideración las implicaciones en la gestión de riesgo laboral. En este sentido Brocal (2016), considera que se deben planear nuevos retos para obtener oportunidades de mejora en la seguridad y salud en el trabajo. Estos retos pueden aumentar las oportunidades de mejora de las condiciones de seguridad y salud de los lugares de trabajo.

Un aspecto a tomar en consideración es la seguridad y salud en el trabajo, la misma debe considerarse como una inversión fundamental para proteger a los

trabajadores y a sus familiares, para con esto asegurar la continuidad de las empresas.

En este orden de ideas, la actividad de la prevención de riesgos laborales ha tomado diferentes nombres a lo largo del tiempo, todas van enfocadas hacia el mismo objetivo fundamental: “la protección de la salud y el bienestar de los trabajadores mediante acciones preventivas y de control en el ambiente de trabajo” (Van Der Haar et Goelzer 2001, p. 7)

## **Fundamentación teórica**

### **Seguridad y salud laboral**

La OMS (2020) define la salud laboral como una actividad multidisciplinaria que promueve y protege la salud de los trabajadores. La misma busca controlar los accidentes y las enfermedades mediante la reducción de las condiciones de riesgo. En este orden de ideas, la Organización Internacional de Normalización (ISO:45001), define a la seguridad y salud ocupacional como la disciplina encargada de promover y mantener el bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las actividades que se realicen.

Cabe destacar, lo referido por Álvarez (2012), el autor señala que la salud laboral y la prevención de los riesgos son consideradas como pilares claves en el desarrollo de un país, el mismo constituye una estrategia de lucha contra la pobreza.

### **Gestión de riesgo laboral**

De Cenzo y Robbins (2006:432) expresan “en la aplicación de una gestión de riesgo, las organizaciones deben desarrollar un programa de salud y seguridad, a fin de garantizar que el ambiente de trabajo sea seguro para todos.

En este orden de ideas, la ISO 45001, (2018), tiene como objetivo el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SST) la cual facilita la orientación para su uso, esta norma permite a las organizaciones proporcionar lugares de trabajo seguros y saludables previniendo las lesiones y el deterioro de la salud relacionados con el trabajo, así como mejorando de manera proactiva su desempeño de la SST”. De esta manera, la norma internacional es para proteger a los trabajadores y a los visitantes de accidentes, así como de enfermedades laborales.

### **Riesgo laboral**

Tal y como lo refiere Cabaleiro (2010:2), es toda posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño a su salud, como consecuencia del trabajo realizado. En este orden de ideas, Creus (2006:35) señala que los riesgos

profesionales son “el conjunto de enfermedades y los accidentes que pueden ocurrir con ocasión o como consecuencia del trabajo”.

Se puede inferir, los riesgos laborales están relacionados con algún daño o accidente que pueden sufrir las personas en una organización, sin embargo, todo va a depender de las condiciones ofrecidas por la organización, así como los realizados por el individuo.

### **Riesgo laboral nuevo y emergente**

La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (European Agency for Safety and Health at Work, EU-OSHA, 2014) define riesgo nuevo y emergente como “cualquier riesgo nuevo que va en aumento”, es decir, el riesgo no existía está causado por nuevos procesos, nuevas tecnologías, nuevos tipos de lugar de trabajo; o por cambios sociales u organizativos; o que se trata de un problema persistente considerado como un riesgo debido a un cambio en las percepciones sociales o públicas; así como también un nuevo conocimiento científico dando lugar a que una cuestión no novedosa se identifique como riesgo. Según OSHA (2020), el riesgo laboral emergente en las organizaciones se presentan cuando surgen nuevos riesgos por los cambios que se den, como la implementación de nuevas tecnologías, cambios en los procesos y sustancias, por cambios en la estructura de la población activa, así como por la presencia de nuevos virus y del mercado laboral.

En este orden de ideas, se presentan riesgos nuevos en los sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo como los riesgos biológicos, psicosociales, ergonómico, mecánico, físico, ambientales, en los cuales se deben implementar controles para garantizar la salud de los trabajadores. Benavides, Delclós, Serra (2017), consideran que para la salud laboral el empleado debe trabajar en prevención y promoción de la salud con acompañamiento de los sistemas de salud para trabajar articulados en beneficio del trabajador.

Cabe destacar, que la gerencia de esta nueva era no debe perder la mirada hacia dentro y hacia fuera de la organización para de esta forma ser más competitiva en entornos cada vez más cambiantes para con ello mejorar las condiciones laborales y de seguridad en su talento humano.

### **Tipos de riesgos nuevos y emergentes**

Para los fundamentos de la Seguridad Laboral y/o la Higiene Industrial que abarcan tanto los accidentes como las enfermedades profesionales resultantes de la exposición a algún tipo de riesgo en el ámbito laboral, estos se agrupan en cinco grandes grupos que son los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos y psicosociales.

1. Los riesgos físicos: nuevas tecnologías, sistemas de protección y fuentes de radiación (Brocal y Sebastián, 2015). Los cambios en las condiciones de trabajo,

unido a una clase trabajadora más diversa, dan lugar a una mala adopción entre el puesto de trabajo y el trabajador, acentuando los efectos de los factores de riesgo físico y contribuyendo a que los trastornos músculoesqueléticos tengan un mayor impacto, los cuales son la principal baja por enfermedad o discapacidad laboral. Otro aspecto importante, es la inactividad física, la cual trae como consecuencia numerosos riesgos para la salud, tales como enfermedades coronarias, trastornos músculo-esqueléticos, psicológicos como depresión o ansiedad, y obesidad, la cual tiene unos importantes efectos adversos para la salud.

2. Riesgos químicos se consideran de aplicación general ejemplificando con la extracción de minerales, canteras, piedra natural (González et al., 2017). En un determinado ambiente de trabajo pueden estar presentes agentes químicos sin intervenir directamente en los procesos de trabajo, por ejemplo, en posibles reacciones físico-químicas causadas por subproductos que se van asentando (en muchas ocasiones por falta de orden y limpieza) en un ambiente en el que se ve inmerso el trabajador durante una parte importante de su vida.

3. Riesgos biológicos a nivel global está latente el surgimiento de una bacteria o virus que en un posible escenario genere una epidemia o una pandemia a nivel global, como consecuencia de la dinámica propia de la vorágine bien llamada globalización (Gates, 2015). Estos agentes biológicos son un factor de riesgo muy significativo y suponen un reto desde el punto de vista preventivo, tanto por el elevado número de trabajadores y la diversidad de colectivos laborales expuestos, como por las diversas e importantes alteraciones de la salud que pueden provocar.

4. Riesgos ergonómicos están el trabajo con computadoras, diseño del puesto de trabajo, factores ambientales y la carga de trabajo (Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), 1990).

5. Riesgos psicosociales, se va desde la resolución de conflictos, la falta de actividad física, las acciones formativas e informativas, el aislamiento, la adecuación, espacios limitados y la escasa separación de la vida laboral de la familiar (Cárcar, 2015). Los factores de riesgo psicosocial en el trabajo tienen un mayor efecto sobre la prevalencia de trastornos músculo-esqueléticos cuando la exposición a factores de riesgo físicos en el trabajo es alta.

Los avances tecnológicos han traído cambios notables en el ámbito laboral, los mismo se ven reflejados en la seguridad y salud del trabajador, en unos casos reduciendo o eliminando riesgos propios de la automatización vinculados al campo de las tareas rutinarias y, en otros casos, según Brocal (2012), creando nuevos riesgos como la precariedad laboral que conlleva inestabilidad laboral, vulnerabilidad, menores ingresos y/o menor accesos a prestaciones sociales, que se reflejan en problemas psicosociales.

De acuerdo a los planteamientos anteriores, se puede inferir que los tipos de riesgos nuevos y emergentes tienen sus ventajas y desventajas para el trabajador, estos deben estar formados adecuadamente para cubrir cualquier situación

imprevista. Todo esto permite discernir que existe la necesidad de concretar políticas y prácticas preventivas para mejorar las condiciones de los trabajadores ante la realidad.

## **Pandemia**

La crisis que a nivel mundial ha generado el Covid 19 ha tenido repercusiones en el mundo del trabajo, el mismo tuvo un impacto notable para la seguridad, salud, de las personas en sus puestos de trabajo. La pandemia de la COVID-19 constituye una emergencia global, con un elevado impacto en la salud pública, incluida la salud mental. Todo ello involucró reducir costos, externalizar y subcontratar tareas incrementando el trabajo a tiempo parcial, implementación del teletrabajo, posibles recortes presupuestarios en seguridad y salud ocupacional, así como en gastos públicos.

La pandemia de COVID-19 es una emergencia sanitaria inmediata. Las medidas para hacer frente a la pandemia también tienen un impacto directo en los mercados, la oferta (producción de bienes y prestación de servicios), la demanda (consumo e inversión) y el mundo del trabajo. Esta emergencia sanitaria ha generado cambios a nivel mundial, originaron en el puesto de trabajo un mayor número de accidentes, enfermedades, víctimas mortales, depresiones causadas por la mala salud a causa del desempleo, con consecuencias serias en los gastos de la seguridad social y en la productividad.

Sin embargo, son riesgos laborales inevitables como resultado de los problemas de seguridad y salud laboral, en los cuales sus gerentes están llamados a jugar un rol importante que favorezca la seguridad de su personal.

La pandemia trajo como consecuencia confinamientos, así como interrupciones de los negocios, restricciones de viaje, cierres de escuelas y otras medidas de contención han tenido repercusiones repentinas y drásticas en los trabajadores y las empresas (OIT, 2020). Tal y como lo refiere la OIT, los trabajadores informales, que representan alrededor del 61 por ciento de la fuerza de trabajo mundial, son particularmente vulnerables durante una pandemia. Los trabajadores del sector informal de la economía ya se enfrentan a mayores riesgos de seguridad y salud en el trabajo (SST) y carecen de protección suficiente.

Al trabajar en ausencia de protecciones como la licencia por enfermedad o las prestaciones de desempleo, estos trabajadores pueden verse obligados a elegir entre la salud y los ingresos, lo que supone un riesgo tanto para su salud como para la salud de los demás, así como para su bienestar económico (OIT, 2020g). La OIT (2020) ofrece un enfoque sencillo y colaborativo para evaluar los riesgos relacionados al COVID-19 con el fin de adoptar medidas para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, entre ellas se encuentran:

a) Distancia física. Consiste en evaluar el riesgo de las interacciones entre trabajadores, contratistas, clientes y visitantes y aplicar medidas para mitigar esos riesgos; organizar el trabajo de manera que permita el distanciamiento físico entre las personas; cuando sea factible, hacer llamadas telefónicas, enviar correo

electrónicos o celebrar reuniones virtuales en lugar de reuniones presenciales, e introducir turnos de trabajo para evitar grandes concentraciones de trabajadores en las instalaciones en un momento dado.

b) Higiene. Consiste en proporcionar desinfectante para las manos, incluidos productos sanitarios y lugares de fácil acceso para lavarse las manos con agua y jabón; promover una cultura del lavado de manos, y fomentar una buena higiene respiratoria en el lugar de trabajo (como cubrirse la boca y la nariz con el codo doblado o con un pañuelo de papel al toser o estornudar).

c) Limpieza. Consiste en promover una cultura de limpieza regular de las superficies de los escritorios y puestos de trabajo, los pomos de las puertas, los teléfonos, los teclados y los objetos de trabajo con desinfectante, y de desinfección periódica de las zonas comunes como los baños.

d) Formación y comunicación. Consiste en capacitar a la dirección, a los trabajadores y a sus representantes sobre las medidas adoptadas para prevenir el riesgo de exposición al virus y sobre cómo actuar en caso de infección por la COVID-19; proporcionarles formación sobre el uso, mantenimiento y eliminación correctos de los EPP; mantener una comunicación periódica con los trabajadores con información actualizada sobre la situación en el lugar de trabajo, la región o el país, e informarles de su derecho a retirarse de una situación laboral que suponga un peligro inminente y grave para la vida o la salud, de conformidad con los procedimientos establecidos, que incluyen informar de inmediato a su supervisor directo de la situación.

e) Equipos de protección personal (EPP). Cuando sea necesario, proporcionar EEP adecuados y contenedores cerrados para la eliminación higiénica de esos materiales.

f) Respuesta. De conformidad con las orientaciones de las autoridades locales, alentar a los trabajadores con síntomas sospechosos de haber contraído la COVID-19 a que no acudan al lugar de trabajo; ampliar el acceso a la licencia de enfermedad remunerada, a las prestaciones por enfermedad y a la licencia parental/de cuidados, e informar a todos los trabajadores; disponer el aislamiento de toda persona que desarrolle síntomas de la COVID-19 en el lugar de trabajo, mientras se espera su traslado a un centro de salud apropiado; desinfectar adecuadamente el lugar de trabajo, y proporcionar vigilancia sanitaria a las personas que hayan estado en estrecho contacto con el trabajador infectado (OIT, 2020i)

## Referencias Bibliográficas

Benavides, F., Delclós, J., Serra, C., 82017). Estado de bienestar y salud pública: el papel de la salud laboral. Barcelona – España. Escuela de Salud Pública. Universidad de Texas, Houston, Estados Unidos.

Brocal, F. (2012). Riesgos laborales nuevos y emergentes en los procesos de fabricación. *Técnica Industrial*, 297, 34-46.

- Brocal, F. (2016). Incertidumbre y retos ante los riesgos laborales nuevos y emergentes. Archivos de prevención de riesgos laborales. Madrid – España.
- Brocal, F., & Sebastián, M. (2015). Identification and analysis of advanced manufacturing processes susceptible of generating new and emerging occupational risks. *Procedia Engineering*, 132, 887-894
- Cabaleiro, Victor (2010) Prevención de riesgos laborales: normativa de seguridad e higiene en el puesto de trabajo. Tercera edición Editorial S.L. España.
- Cárcar, J. (2015). Problemática del Teletrabajo para los profesionales Sanitarios: Diversos Aspectos . *Universidad de Huelva*, 33, 89-108.
- Creus, A, (2006) Gestión de la prevención. CEAC técnico formación. Ediciones CEAC. España.
- De Cenzo y Robbins (2006) Administración de Recursos Humanos. Editorial Limusa S.A. México.
- Eurofound, EU-OSHA. Psychosocial risks in Europe: Prevalence and strategies for prevention. Publications Office of the European Union; 2014. Disponible en: <https://osha.europa.eu>.
- Gates, B. (marzo de 2015). Bill Gates | TED2015 The next outbreak? We're not ready. <https://bit.ly/2SlnN2f>.
- González, C., Fuentes, J., Brocal, F., & Sanchez, A. (12th - 14th de July de 2017). La exposición a sílice cristalina en construcción un riesgo nuevo y emergente. 21th International Congress on Project Management and Engineering Cadíz, 2113-2124.
- ISO 45001. (2018). SGSST.
- OSHA, E. (2020). Los riesgos psicosociales y el estrés en el trabajo. Obtenido e Agencia Europea para Seguridad y Salud en el Trabajo 2020.
- Organización Mundial de la Salud (2012). Conectar la salud ocupacional y la atención primaria. (OMS).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) (6 de abril). Prevención y mitigación del COVID-19 en el trabajo LISTA DE COMPROBACIÓN. Disponible en: [https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/resources-library/publications/WCMS\\_741818/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/safety-and-health-at-work/resources-library/publications/WCMS_741818/lang--es/index.htm)
- Van Der Haar, Rudolf y Goelzer, B. (2001). La higiene ocupacional en América latina: una guía para su desarrollo. Washington: Organización Panamericana de la Salud.

## CICJPS010

### **ANÁLISIS DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL SECTOR SALUD EN VENEZUELA CON OCASIÓN A LA PANDEMIA COVID-19**

ANALYSIS OF THE PSYCHOSOCIAL RISKS OF WORKERS IN THE HEALTH SECTOR IN VENEZUELA ON THE OCCASION OF THE COVID-19 PANDEMIC.

**Villalobos, Mendry**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[mendryv@gmail.com](mailto:mendryv@gmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3189-7987>

**Quintero, Patricia**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[patriquintero2014@hotmail.com](mailto:patriquintero2014@hotmail.com)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6760-2255>

**Oviol, Jackeline**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

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

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-1804-7216>

### **RESUMEN**

El presente estudio tuvo como objetivo general el Análisis de los Riesgos Psicosociales de los Trabajadores del Sector Salud en Venezuela con Ocasión a la Pandemia COVID-19. Asimismo, se basó en los criterios teóricos expuestos Rodríguez Morales (2020), Palacios Cruz (2020), Fernández (2013), Moriano (2019), Rick y Bainer (2000), entre otros. Las unidades de análisis en cuanto al marco jurídico CRBV (1999), LOTTT (2012), LOPCYMAT (2005), INPSASEL, Técnica para la Declaración de Enfermedad Ocupacional (NT-02-2008), Convenios Internacionales, entre otros. La investigación es de tipo documental con diseño no experimental, transeccional y de campo, siendo la técnica escogida para la recolección de datos la observación de material bibliográfico y la observación por encuesta por medio de la entrevista no estructurada. La población de estudio consto de 04 trabajadores del área de la salud a las cuales se le aplicó la entrevista como instrumento de investigación, por ser tan finita la misma no se tomó una muestra. En cuanto al análisis de la información recolectada, se aplicó un análisis lógico, así como la hermenéutica jurídica. Como resultado se obtuvo que los riesgos psicosociales en los trabajadores del sector salud en Venezuela se incrementado, durante la pandemia

COVID – 19, los más evidentes: estrés, la fatiga laboral, agotamiento emocional, producto del incremento en los factores de riesgos psicosociales como carga excesiva de trabajo, reducción de los periodos de descanso, aumento de la carga laboral, falta de claridad en las funciones, ausencia de equipos de bioseguridad, falta de apoyo por parte del empleador, falta de comunicación, acoso y violencia laboral. En cuanto al ordenamiento jurídico existente se observó una falta de aplicación por parte del empleador y por los trabajadores, en Venezuela se cuenta con el ordenamiento jurídico para resguardar la salud de los trabajadores.

**Palabras Clave:** Riesgos Psicosociales, Trabajadores del Sector Salud, Covid -19.

### ABSTRACT

The general objective of this study was the Analysis of the Psychosocial Risks of Workers in the Health Sector in Venezuela due to the COVID-19 Pandemic. Likewise, it was based on the theoretical criteria exposed by Rodríguez Morales (2020), Palacios Cruz (2020), Fernández (2013), Moriano (2019), Rick and Bainer (2000), among others. The units of analysis regarding the legal framework CRBV (1999), LOTT (2012), LOPCYMAT (2005), INPSASEL, Technique for the Declaration of Occupational Disease (NT-02-2008), International Agreements, among others. The research is of a documentary type with a non-experimental, transactional and field design, the technique chosen for data collection being the observation of bibliographic material and the observation by survey through unstructured interviews. The study population consisted of 04 workers in the health area to whom the interview was applied as a research instrument, because it was so finite, a sample was not taken. Regarding the analysis of the information collected, a logical analysis was applied, as well as legal hermeneutics. As a result, it was obtained that the psychosocial risks in workers in the health sector in Venezuela increased, during the COVID-19 pandemic, the most evident: stress, work fatigue, emotional exhaustion, product of the increase in psychosocial risk factors as workload. excessive work, reduced rest periods, increased workload, lack of clarity in functions, absence of biosafety equipment, lack of support from the employer, lack of communication, harassment and workplace violence. Regarding the existing legal system, a lack of application was observed by the employer and by the workers, in Venezuela there is a legal system to protect the health of the workers.

**Keywords:** Psychosocial Risks, Health Sector Workers, Covid -19.

### Introducción

El mundo atravesado por una problemática de salud debido al COVID-19, misma que fue denominada por la Organización Mundial de la Salud como Pandemia. Y además según criterios de especialistas entre los cuales podemos mencionar a Rodríguez Morales (2020), quien definió el Covid – 19 como una enfermedad

infecciosa originada por el coronavirus que es ocasionada por el SARS-CoV-2, que causa enfermedades respiratorias, los principales síntomas asociados son fiebre, tos, disnea y debilidad generalizada.

Es por ello que el objeto de esta investigación consistió en el análisis de los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID- 19, En este sentido, los trabajadores del sector salud médicos, enfermeras, personal de mantenimiento y administrativos, a los cuales se le denominó de primera línea, continuaron cumpliendo con sus jornadas laborales, a pesar de las diferentes dificultades presentadas para el momento, mientras que a la población en general se le ordenó a través del Estado de Alarma mantenerse en resguardo, por la llamada cuarentena radical.

Aunado a lo antes expuesto, están presentes los riesgos psicosociales que se pueden definir como las características de las condiciones de trabajo, que afectan a la salud de las personas a través de mecanismos psicológicos y fisiológicos, como lo plantea por su parte Castello (2005) indica los riesgos psicosociales son condiciones de trabajo derivadas de la organización del trabajo, estudios científicos demuestran que los riesgos psicosociales perjudican la salud de los trabajadores y trabajadoras, considerando que PSICO afectan a través de la psique (conjunto de actos y funciones de la mente) y SOCIAL porque su origen es social, determinadas características de la organización del trabajo.

Por tanto, los riesgos psicosociales como el estrés, miedo, pánico, incertidumbre, entre otros, en estos momentos de pandemia, pueden verse exaltados, a consecuencia de la alteración de las condiciones de trabajo, por lo que se estima como influencia nociva en la salud física y mental de los trabajadores del sector salud en Venezuela.

Es por ello, que en primera instancia se buscó “Examinar los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19”, conociendo de esta manera a que se enfrentó, el personal de primera línea en el cumplimiento de sus funciones, para luego proceder a “Identificar la regulación jurídica de los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19”, escrutando la normativa legal que protege a los trabajadores del sector salud en nuestro país.

Y por último se logró conocer la opinión de los expertos en relación con los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19. Con lo cual, se demostró que lo expuesto por organismos como la OIT en su artículo Gestión de los Riesgos Psicosociales Relacionados con el Trabajo durante la Pandemia Covid – 19, señala: Los trabajadores de primera línea, como los trabajadores de atención de la salud y de emergencia se están enfrentando a muchas situaciones de estrés en el trabajo como resultado de la pandemia de Covid – 19, el aumento de la carga de trabajo,

las jornadas de trabajo más largas y la reducción de los periodos de descansos son motivo de preocupación para la mayoría de ellos. Además, les preocupa contagiarse en el trabajo y transmitir el virus a la familia, los amigos y otras personas del entorno laboral, en particular si no se aplican las medidas de protección adecuadas

## **Desarrollo**

### **Riesgos Psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID-19**

Según Palacios Cruz (2020), la emergencia sanitaria a causa de la Covid – 19 se inició en Wuhan (provincia de Hubei, China) el 31 de diciembre de 2019, cuando la Comisión Municipal de Salud notifica un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad; posteriormente se determina que están causados por un nuevo coronavirus Covid – 19.

La Infección por Covid -19 se hace presente en Venezuela, con el primer caso confirmado en fecha 13 de Marzo de 2020, en esta misma fecha el presidente de Venezuela ordenó la cuarentena radical y social a nivel nacional, a esta medida se le sumo el cierre de los centros comerciales, instituciones educativas, prohibición de eventos masivos, y demás restricciones, solo permitiendo la circulación para la adquisición de bienes esenciales y traslados a centros asistenciales y se empezó a promover y a tener en cuenta la precauciones individuales como la higiene de manos, el distanciamiento físico.

En concordancia con lo antes expuesto, el presidente declaró el Estado de Alarma para atender la Emergencia Sanitaria a causa de la Covid -19, (Decreto N° 4.160, 13/03/2020), dadas las circunstancias de orden social que ponen gravemente en riesgo la salud pública y la seguridad de los ciudadanos y las ciudadanas, con la finalidad de mitigar y erradicar los riesgos de epidemia relacionados con la Covid-19. (Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.519, 13/03/2020).

Retomando el punto Covid – 19, Rodríguez Morales (2020), define Covid – 19 como una enfermedad infecciosa originada por el coronavirus que es ocasionada por el SARS-CoV-2, que causa enfermedades respiratorias, los principales síntomas asociados son fiebre, tos, disnea y debilidad generalizada. Sobre este particular Palacios Cruz (2020), agrega aparecen síntomas como dolor muscular, confusión, dolor de garganta y pecho, vómitos y náuseas. Por su parte, en el mismo orden de ideas, la OMS (13/01/2020), señala los síntomas más comunes de la Covid-19 son fiebre, tos seca y cansancio. Otros síntomas menos frecuentes que pueden afectar a algunos pacientes son: pérdida del gusto o el olfato, dolores, dolor de cabeza, faringoamigdalitis, congestión nasal, ojos enrojecidos, diarrea o erupción cutánea. Se ha demostrado que la Covid – 19 se trasmite por medio del

contacto directo con el virus a través de fluidos respiratorios o bucales, expulsados al toser o estornudar incluso al hablar, al no tener una higiene adecuada o medios de contención adecuados se contagian a otras personas a través de las manos, aire o superficies.

Ante la situación presente de la Covid-19 en Venezuela, el Ejecutivo Nacional en la persona del Presidente de la República, adopto las medidas que considero necesarias para contener y evitar el contagio y propagación de la Covid -19, y en cumplimiento de su potestades, en decreto N° 4.160 de fecha 13/03/2020, G.O. N° 6.519 de la misma fecha, en su artículo 10 establece: Se ordena el uso obligatorio de mascarilla que cubran la boca y nariz, entre otras medidas para evitar la expansión del virus Covid – 19.

En el decreto in comento el artículo 9, numeral 3, manifiesta: “No serán objeto de la suspensión indicada en el artículo precedente. Actividades del sector público y privado prestadores de servicios de salud en todo el sistema de salud nacional, hospitales, ambulatorios, centros de atención integral y demás establecimientos que prestan tales servicios.”

Sobre este particular, los trabajadores del sector salud, desde el personal asistencial (médicos, enfermeras, asistentes de traslados, bionalistas, entre otros), personal administrativo, personal obrero (saneamiento, mantenimiento y seguridad), mientras toda la población venezolana cumple una cuarentena radical en sus hogares, el personal de salud bien llamados de primera línea, deben cumplir prolongadas jornadas de trabajo.

## **Noción de los riesgos psicosociales laborales**

En el campo de la Seguridad y Salud en el trabajo, los objetivos centrales son los accidentes laborales y las enfermedades profesionales. Los factores psicosociales tienen por objeto que las condiciones de trabajo procuren el bienestar personal y social de los trabajadores. Por tanto, condiciones de trabajo favorables propician buena salud, y por el contrario, condiciones nocivas y actitudes inadecuadas en el desarrollo de trabajo desencadenarán malestar y patologías.

La Organización Internacional del Trabajo, en lo adelante OIT (1986), define los riesgos psicosociales como “...las interacciones entre el contenido, la organización y la gestión del trabajo y las condiciones de trabajo, por un lado, y las funciones necesarias de los trabajadores/as, por otro. Estas interacciones podrían ejercer una influencia nociva en la salud de los trabajadores/as a través de sus percepciones y experiencias”.

Por su parte Castello (2005) indica los riesgos psicosociales son condiciones de trabajo derivadas de la organización del trabajo, estudios científicos demuestran que los riesgos psicosociales perjudican la salud de los trabajadores y

trabajadoras, considerando que PSICO afectan a través de la psique (conjunto de actos y funciones de la mente) y SOCIAL porque su origen es social, determinadas características de la organización del trabajo.

Es por ello que se pueden señalar cinco grupos de riesgos psicosociales indicados por Fernández (2013):

a. El exceso de exigencias psicológicas del trabajo: cuando hay que trabajar rápido o de forma irregular, cuando el trabajo requiere que se oculten los sentimientos, no opinar, tomar decisiones difíciles y de forma rápida.

b. La falta de influencia y de desarrollo en el trabajo: cuando no hay margen de autonomía en la forma de realizar las tareas, cuando el trabajo no da posibilidades para aplicar las habilidades y conocimientos o carece de sentido para el trabajador.

c. La falta de apoyo social y la calidad del liderazgo: cuando hay que trabajar aislado, sin apoyo de los superiores o compañeros de labores.

d. Las escasas compensaciones del trabajo: inseguridad contractual, cambios de puestos de trabajo o servicio sin una consulta previa del trabajador, trato injusto, los sueldos y salarios muy bajos, entre otros.

e. La doble presencia: El trabajo doméstico y familiar supone exigencias cotidianas que deben asumirse de forma simultánea a las del trabajo remunerado. La organización del trabajo en la empresa puede impedir la compatibilización de ambos trabajos, a pesar de disponer de herramientas y normativa para la conciliación de la vida laboral y familiar

De igual forma, sobre este particular Moriano (2019), engloba los riesgos psicosociales en el mundo laboral en cuatro grupos a saber:

a. Los factores relativos a la tarea, a la adecuación entre el trabajo y la persona: El trabajo ha de tener un sentido para quien lo realiza y ha de estar en consonancia con sus capacidades y expectativas.

b. Los factores relativos a las relaciones interpersonales: De un lado unas buenas relaciones en el trabajo son fuentes de satisfacción a la vez de ofrecen recursos para solventar posibles problemas, presentándose en este caso como posibles moderadoras en situaciones de tensión.

c. Un tercer grupo está relacionado con los aspectos organizativos: La estructura organizativa y los procesos formales e informales son factores claves para alcanzar los objetivos de la empresa como su influencia en la salud y el bienestar de los trabajadores. Aquí suelen estar presente la definición de funciones, la comunicación y la participación.

d. Por último en este grupo: Todo aquello que recoja de una forma u otra la dimensión temporal: horarios, pausas durante la jornada, ritmo, prolongación de jornadas.

## Importancia de los factores psicosociales

La importancia de los factores psicosociales para la salud de los trabajadores se ha ido reconociendo cada vez de forma más amplia, lo que ha supuesto un aumento y profundización del tema. El comienzo más formal de la preocupación por los factores psicosociales y su relación con la salud laboral data probablemente de la década de los 70, fecha a partir de las cuales la referencia a ellos y la importancia otorgada ha ido creciendo, al mismo tiempo que el tema ha ganado amplitud, diversificación y complejidad, pero también ambigüedad e imprecisión.

En la actualidad, hay tres formas prevalentes de referirse a los factores psicosociales: 1) factores psicosociales, 2) factores psicosociales de riesgo o factores psicosociales de estrés, y 3) riesgos psicosociales. Entre los factores que determinan que los riesgos psicosociales hayan adquirido mayor importancia destacan:

a. Aumento del trabajo intelectual: la tendencia general en las empresas a una mayor especialización de los trabajadores, en lo que se da el trabajo repetitivo y la presión de los tiempos de producción, o bien en un incremento del trabajo en equipo, donde muchas veces no son claros los límites de las funciones y definición de puestos, donde existe mayor flexibilidad y versatilidad, lo que contribuye a aumentar el estrés, por la mayor intensificación del trabajo.

b. Aumento de empresas pertenecientes al sector servicios: las empresas de servicios han pasado a ser las grandes generadoras de nuevos empleos, con nuevas formas en sistema de contratación, subcontratación, externalización, u organizaciones en forma de red, que limitan la jerarquía y aumentan la complejidad de las relaciones de trabajo, convirtiéndose en relaciones de mercado donde la calidad del servicio es el objetivo común en todas ellas.

c. Uso generalizado de las nuevas tecnologías: los riesgos psicosociales también están muy ligados al uso de tecnologías de información, la utilización generalizada de aparatos electrónicos, que en principio facilitan al trabajador la ejecución de tareas y su realización con más autonomía organizativa, ha significado también una mayor disponibilidad temporal y dependencia personal del trabajador a su empleador sin límite de horarios o de jornadas de trabajo. Desde otro punto de vista, el uso masivo de ordenadores como herramienta de trabajo ha pasado a ser indispensable.

d. Los riesgos emergentes: El campo de la seguridad y salud en el trabajo siempre ha estado orientado a reducir la siniestralidad en el campo laboral. En países que han logrado reducir considerablemente los accidentes laborales graves y mortales se ha observado que el absentismo laboral que aún se sigue produciendo depende en gran medida de estos factores, que hasta entonces no se

tenían en cuenta. Se trata de tener una consideración global de las condiciones de trabajo, que tenga en cuenta la organización y gestión de la empresa como elementos importantes en la protección de la salud de los trabajadores.

e. La globalización: la emergencia de los riesgos psicosociales también está relacionada con la economía globalizada y feroz competitividad mundial, lo que repercute en los trabajadores en ritmo de trabajo acelerado o de tiempo a disposición del empleador, donde la flexibilidad está tomando un auge que está cambiando el concepto de trabajo.

En este sentido la OIT en su artículo Gestión de los Riesgos Psicosociales Relacionados con el Trabajo durante la Pandemia Covid – 19, señala: Los trabajadores de primera línea, como los trabajadores de atención de la salud y de emergencia se están enfrentando a muchas situaciones de estrés en el trabajo como resultado de la pandemia de Covid – 19, el aumento de la carga de trabajo, las jornadas de trabajo más largas y la reducción de los periodos de descansos son motivo de preocupación para la mayoría de ellos. Además, les preocupa contagiarse en el trabajo y transmitir el virus a la familia, los amigos y otras personas del entorno laboral, en particular si no se aplican las medidas de protección adecuadas.

En este particular y comparado con la situación actual de pandemia que afronta el mundo y Venezuela no es la excepción, indica Moriano (2019), la importancia creciente de los riesgos psicosociales proviene del auge del sector servicios. Aunque los riesgos laborales de origen psicosocial no son exclusivos del sector servicios, pues están presentes igualmente en el resto de los sectores productivos, su manifestación en el sector servicios es claramente prevalente. Además, los cambios en la organización y gestión del trabajo, están provocando la aparición de riesgos psicosociales emergentes, por ejemplo, la adicción al trabajo y el presentismo y nuevos retos en el ámbito de la salud y la seguridad laboral.

### **Características de los factores psicosociales de riesgo.**

Los factores psicosociales de riesgos tienen características propias, las cuales se desarrollarán a continuación según Rick y Briner (2000):

a. Se extiende en el espacio y el tiempo: El resto de riesgos suelen estar de alguna manera delimitados espacial y temporalmente, se circunscriben a un espacio y habitualmente a un momento concreto.

b. Dificultad de objetivación nos indica Roozeboom, Houtman y Van den Bossche, (2008): El ruido, las vibraciones, la temperatura, la contaminación por gases y una posición o esfuerzo se pueden medir con unidades propias. Uno de los grandes problemas de los factores psicosociales es la dificultad para encontrar unidades de medida objetiva. En este particular la OIT (1986) nos indica

“percepciones y experiencias” y en este caso, atendiendo el enfoque organizacional, a la experiencia intersubjetiva del colectivo organizacional.

c. Engel (1977), nos indica cómo afecta los factores psicosociales a los otros riesgos: El organismo humano, el trabajador, es una unidad funcional en la que todos los factores externos acaban afectando a la totalidad de la persona. Pero este efecto se acentúa en los factores psicosociales de riesgo cuyo aumento supone habitualmente un aumento de los riesgos de seguridad, de higiene y de ergonomía. El efecto se produce también a la inversa, de forma que los factores de seguridad, higiene y ergonomía influyen los factores

d. Escasa cobertura legal: El nivel de ruido tiene una legislación que limita los niveles admitidos y no permitidos, lo que facilita la acción de los empleadores y trabajadores, asimismo, ocurre con la gran mayoría de los riesgos de seguridad, de higiene y ergonómicos, pero no ocurre así con los factores psicosociales. El desarrollo de la legislación sobre los riesgos laborales ha sido considerable, tanto en sus aspectos generales como globales, lo que ha permitido acciones precisas por parte de las entidades gubernamentales en materia laboral.

e. Quick (1997) reflexiona sobre la moderación por otros factores: Los factores psicosociales de riesgo afectan al trabajador a través de sus propias características contextuales y personales. Tal como lo define la OIT (1986) los factores psicosociales de riesgos están mediados por la percepción, la experiencia y la biografía personal.

f. Dificultad de intervención: Casi siempre hay solicitudes técnicas para la gran mayoría de los riesgos de seguridad, higiene y ergonomía, pero no resulta tan claro cuando se trata de los factores psicosociales. Un clima socio laboral adverso en la entidad trabajo afecta la salud de los trabajadores, y también a su misma productividad.

Por su parte Rick y Briner (2000), aporta, lo mismo ocurre con un liderazgo inícuo, sin embargo, técnicamente la intervención no resulta tan clara y sus efectos a medio y largo plazo tampoco. Por su propia naturaleza, los factores psicosociales son factores organizacionales y están íntimamente entrelazados al diseño y concepción global de la entidad de trabajo.

### **Clasificación de los factores psicosociales de riesgo.**

El número de los factores psicosociales de riesgo es muy elevado y siguiendo la clasificación realizada por Cox y Griffiths (1996), entre las categorías principales podemos mencionar: contenido del trabajo, sobre carga y ritmo de trabajo, horarios, control, ambientes y equipos, cultura organizacional y funciones, relaciones interpersonales, rol en la organización, desarrollo de carreras, relación trabajo familia y seguridad contractual.

Esta clasificación se resume de manera que los principales factores psicosociales de riesgo en la actividad laboral estarían relacionados con:

Las características de la tarea: Cantidad, desarrollo de aptitudes, carencia de complejidad, monotonía o repetitividad, automatización, ritmo de trabajo, precisión, falta de autonomía entre otros.

Características de la organización: Variables estructurales (tamaño y diferenciación de unidades, centralización, formalización).

Características del empleo: Diseño del lugar de trabajo, salario, estabilidad en el empleo, condiciones físicas del trabajo. La organización del tiempo de trabajo: Duración y tipo de jornada, pausas de trabajo, trabajo en festivos, trabajo a turnos y nocturnos.

### **Influencia de los factores psicosociales en el trabajo**

La OMS y la OIT en Comité Mixto (1984), han prestado atención a la influencia de los factores psicosociales con relación a la salud de los trabajadores, emprendiendo varios estudios sobre la influencia de la industrialización de los países desarrollados y la relación entre factores psicosociales y la prevención de accidentes.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se consideró que el equilibrio entre control y demandas depende de la organización del trabajo y no de las características individuales de cada persona.

Por supuesto que la influencia del ambiente psicosocial de trabajo puede ser, y de hecho es, moderada por las características de la respuesta individual, no se niega esta evidencia, pero tampoco se estudia, centrándose únicamente en aquellas condiciones que puedan y deben ser modificadas desde el lugar de trabajo.

### **Consecuencia de los factores psicosociales en el desempeño laboral**

Según datos de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (Europa Press 2007), entre los riesgos laborales más importantes en los últimos años para los más de 190 millones de trabajadores de los países europeos, están precisamente los factores psicosociales, que pueden conducir a problemas de salud como: depresión, estrés, ansiedad, problemas de sueño, entre otros. Hay factores que contribuyen a acentuar dichas enfermedades, como la precariedad en el empleo, la sensación de inseguridad, los horarios irregulares, la intensificación del ritmo de trabajo, la creciente complejidad de tareas, el envejecimiento de la población activa y el trato con las personas, especialmente en el sector servicios.

En ocasiones, los trabajadores no expresan los problemas de origen psicosocial de una manera directa, sino que lo hacen de una forma indirecta poniendo de manifiesto los problemas o conflictos de origen psicosocial, a través del desplazamiento sobre quejas de las condiciones ambientales del entorno

laboral. De este modo la insatisfacción se manifiesta en quejas sobre el discomfort con respecto a la luminosidad, la temperatura, el ruido, entre otros.

Los riesgos psicosociales pueden variar según la profesión, sus interacciones y repercusiones sobre la salud, a saber:

a.- Consecuencias fisiológicas:

Las Hormonas suprarrenales: En diversas profesiones sucede que el ritmo de trabajo impuesto, hacen que aumenten la secreción hormonal, entre las profesiones se pueden mencionar los pilotos, los controladores de tráfico aéreo, los bomberos, médicos, enfermeras, entre otros, observándose un aumento de la secreción hormonal, en los trabajadores por turno.

Las reacciones cardiovasculares: Desde principio de los años setenta se conoce que el peso de las responsabilidades, la sobre carga mental continua, la irregularidad del ciclo trabajo/descanso, crean una situación potencialmente peligrosa a la salud del trabajador, los trabajadores bajo este ritmo de trabajo sufren enfermedades como la hipertensión arterial, mal circulación, entre otros.

Afecciones somáticas crónicas: La etiología de la mayoría de las enfermedades llamadas psicosomáticas es desconocida. La hipertensión es causa debida a una activación episódica del sistema nervioso simpático puede alterar el funcionamiento del sistema cardiovascular, provocando una hipertensión esencial y afecciones del miocardio

B- Consecuencias psicológicas:

Con gran frecuencia, los factores de estrés psicosocial inherentes al trabajo y a las condiciones de empleo actúan durante largo tiempo, de forma continua o intermitente; en muchos casos los medios con que cuenta cada trabajador para hacer frente a tales situaciones, las exigencias pueden ir más allá de los recursos de las personas y resultar inútil todo lo que intente, o bien suscitan a la larga nuevas dificultades, esta situación puede ser la causa de trastornos de las funciones psicológicas y del comportamiento.

Entre los primeros indicadores de tales trastornos deben mencionarse las actitudes negativas que se evidencian: irritación, preocupación, tensión y depresión. Los trastornos psicosomáticos de los que se queja el trabajador y los síntomas psicopatológicos, o incluso la sensación de no encontrarse a gusto, son los efectos a largo plazo del estrés más corrientemente medido.

**Régimen jurídico aplicable a los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID - 19**

En Venezuela, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en lo adelante CRVB (1999), consagra desde su preámbulo, el derecho a la vida, a la

salud y al trabajo para todos los ciudadanos, contemplando así varios artículos que preponderan estos tres derechos, pero uno muy especialmente destaca las condiciones de seguridad higiene y ambiente de trabajo adecuados, entre ellos lo contenido en el artículo 83, el cual dice "...Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el cumplir con las medidas sanitaria y de saneamiento que establezca la ley..." Seguidamente es necesario mencionar el artículo 87 en su segundo aparte, de la referida constitución donde resalta las condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuado:

...Todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores y trabajadoras condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuados. El Estado adoptará medidas y creará instituciones que permitan el control y la promoción de estas condiciones...

Es por ello, que en concordancia con el artículo 87 constitucional, LOTT (2012), instituyó en el artículo 43, lo siguiente:

Todo patrono o patrona garantizará a sus trabajadores o trabajadoras condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo adecuado, y son responsables por los accidentes laborales ocurridos y enfermedades ocupacionales acontecidas a los trabajadores, trabajadoras, aprendices, pasantes, becarios y becarias en la entidad de trabajo, o con motivo de causas relacionadas con el trabajo. La responsabilidad del patrono o patrona se establecerá exista o no culpa o negligencia de su parte o de los trabajadores, trabajadoras, aprendices, pasantes, becarios o becarias, y se procederá conforme a la Ley en materia de salud y seguridad laboral.

De igual forma se conoció que la LOTT en su artículo 156, señala:

El trabajo se llevará a cabo en condiciones dignas y seguras, que permitan a los trabajadores y trabajadoras el desarrollo de sus potencialidades, capacidad creativa y pleno respeto a sus derechos humanos garantizando: a) El desarrollo físico, intelectual y moral. b) La formación e intercambio de saberes en el proceso social de trabajo. c) El tiempo para el descanso y la recreación. d) El ambiente saludable de trabajo. e) La protección a la vida, la salud y la seguridad laboral. f) La prevención y las condiciones necesarias para evitar toda forma de hostigamiento o acoso sexual y laboral.

De igual manera, se cuenta con leyes como la LOPCYMAT (2005), tiene la finalidad de establecer las normas, políticas, los órganos y entes que permitan garantizar a los trabajadores y trabajadoras condiciones de seguridad, salud y bienestar en un ambiente de trabajo adecuado para el ejercicio efectivo de sus facultades físicas y mentales.

En función de su finalidad, en el artículo 56 establece los Deberes de los Empleadores y las Empleadoras, los cuales se detallan a continuación:

Son deberes de los empleadores y empleadoras, adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores y trabajadoras condiciones de salud, higiene, seguridad y bienestar en el trabajo, así como programas de recreación, utilización del tiempo libre, descanso y turismo social e infraestructura para su desarrollo en los términos previstos en la presente Ley y en los tratados internacionales suscritos por la República, en las disposiciones legales y reglamentarias que se establecieron, así como en los contratos individuales de trabajo y en las convenciones colectivas. A tales efectos deberán:

1. Organizar el trabajo de conformidad con los avances tecnológicos que permitan su ejecución en condiciones adecuadas a la capacidad física y mental de los trabajadores y trabajadoras, a sus hábitos y creencias culturales y a su dignidad como personas humanas.
2. Consultar a los trabajadores y trabajadoras y a sus organizaciones, y al Comité de Seguridad y Salud Laboral, antes de que se ejecuten, las medidas que prevean cambios en la organización del trabajo que puedan afectar a un grupo o la totalidad de los trabajadores y trabajadoras o decisiones importantes de seguridad e higiene y medio ambiente de trabajo.
3. Informar por escrito a los trabajadores y trabajadoras de los principios de la prevención de las condiciones inseguras o insalubres, tanto al ingresar al trabajo como al producirse un cambio en el proceso laboral o una modificación del puesto de trabajo e instruirlos y capacitarlos respecto a la promoción de la salud y la seguridad, la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, así como también en lo que se refiere a uso de dispositivos personales de seguridad y protección.
4. Informar por escrito a los trabajadores y trabajadoras y al Comité de Seguridad y Salud Laboral de las condiciones inseguras a las que están expuestos los primeros, por la acción de agentes físicos, químicos, biológicos, meteorológicos o condiciones disergonómicas o psicosociales que puedan causar daño a la salud, de acuerdo a los criterios establecidos por el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales...

En este orden de ideas, se continúa en el artículo 59 las condiciones y ambiente en que debe desarrollarse el trabajo:

A los efectos de la protección de los trabajadores y trabajadoras, el trabajo deberá desarrollarse en un ambiente y condiciones adecuadas de manera que: 1. Asegure a los trabajadores y trabajadoras el más alto grado posible de salud física y mental, así como la protección adecuada a los niños, niñas y adolescentes y a las personas con discapacidad o con necesidades especiales. 2. Adapte los aspectos organizativos y funcionales, y los métodos, sistemas o procedimientos utilizados en la ejecución de las tareas, así como las maquinarias, equipos, herramientas y útiles de trabajo, a las características de los trabajadores y trabajadoras, y cumpla con los requisitos establecidos en las normas de salud, higiene, seguridad y ergonomía...7. Garantice todos los elementos del saneamiento básico en los puestos de trabajo, en las empresas, establecimientos, explotaciones o faenas, y en las áreas adyacentes a los mismos.

Continúa la ley in comento, en el artículo 61, donde establece las Políticas y Programas de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Empresa.

Toda empresa, establecimiento, explotación o faena deberá diseñar una política y elaborar e implementar un Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo, específico y adecuado a sus procesos, el cual deberá ser presentado para su aprobación ante el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales, sin perjuicio de las responsabilidades del empleador o empleadora previstas en la ley.

Asimismo, la LOPCYMAT, define accidentes de trabajo y enfermedades ocupacionales, en sus artículos 69 y 70, los cuales se detallan seguidamente:

Artículo 69: Se entiende por accidente de trabajo, todo suceso que produzca en el trabajador o la trabajadora una lesión funcional o corporal, permanente o temporal, inmediata o posterior, o la muerte, resultante de una acción que pueda ser determinada o sobrevenida en el curso del trabajo, por el hecho o con ocasión del trabajo. Serán igualmente accidentes de trabajo: 1. La lesión interna determinada por un esfuerzo violento o producto de la exposición a agentes físicos, mecánicos, químicos, biológicos, psicosociales, condiciones meteorológicas sobrevenidos en las mismas circunstancias...

Artículo 70: Se entiende por enfermedad ocupacional, los estados patológicos contraídos o agravados con ocasión del trabajo o exposición al medio en el que el trabajador o la trabajadora se

encuentra obligado a trabajar, tales como los imputables a la acción de agentes físicos y mecánicos, condiciones disergonómicas, meteorológicas, agentes químicos, biológicos, factores psicosociales y emocionales, que se manifiesten por una lesión orgánica, trastornos enzimáticos o bioquímicos, trastornos funcionales o desequilibrio mental, temporales o permanentes. Se presumirá el carácter ocupacional de aquellos estados patológicos incluidos en la lista de enfermedades ocupacionales establecidas en las normas técnicas de la presente Ley, y las que en lo sucesivo se añadieren en revisiones periódicas realizadas por el Ministerio con competencia en materia de seguridad y salud en el trabajo conjuntamente con el Ministerio con competencia en materia de salud.

Por su parte y siguiendo los lineamientos de la LOPCYMAT, en los artículos 11 y 12 extienden lo referente a lo condiciones de trabajo y condiciones inseguras e insalubres, a este entender se describen los dos artículos previamente indicados.

Artículo 11. Se entiende por condiciones de trabajo: 1. Las condiciones generales y especiales bajo las cuales se realiza la ejecución de las tareas. 2. Los aspectos organizativos y funcionales de las empresas, centro de trabajo, explotación, faena, establecimiento; así como de otras formas asociativas comunitarias de carácter productivo o de servicio en general; los métodos, sistemas o procedimientos empleados en la ejecución de las tareas; los servicios sociales que éstos prestan a los trabajadores y las trabajadoras, y los factores externos al medio ambiente de trabajo que tienen influencia sobre éste.

Artículo 12: Se entiende por condiciones inseguras e insalubres, entre otras, todas aquellas condiciones en las cuales el patrono o patrona: 1. No garantice a los trabajadores y las trabajadoras todos los elementos del saneamiento básico, incluida el agua potable, baños, sanitarios, vestuarios y condiciones necesarias para la alimentación. 2. No asegure a los trabajadores y las trabajadoras toda la protección y seguridad a la salud y a la vida contra todos los riesgos y procesos peligrosos que puedan afectar su salud física, mental y social...

En relación con lo planteado anteriormente, las afecciones por factores psicosociales, el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales en lo adelante INPSASEL, en la Norma Técnica para la Declaración de Enfermedad Ocupacional (NT-02-2008), presenta Listado de Enfermedades Ocupacionales Codificación 2007 (Clasificación estadística internacional de enfermedad y problemas relacionados con la salud, décima revisión CIE-10 DE OPS), indica: Afecciones por factores psicosociales: Estrés ocupacional, fatiga laboral,

agotamiento emocional, debidamente codificada 070-01, 070-02, 070-03, respectivamente.

Se puede señalar, que los instrumentos legales que conforman el Régimen Jurídico de Salud y Seguridad Laboral de Venezuela, está conformado por una serie de leyes, que establecen los deberes y derechos que corresponden tanto a los empleadores, como a los trabajadores, en cuanto a la conservación de la salud mental y física de los trabajadores, así como las responsabilidades que de ello se derivan.

Junto a las normas de origen estatal y de carácter imperativo, que conforma el Régimen Jurídico de Seguridad, Higiene y Ambiente en el Trabajo, también se han desarrollado normas internacionales relacionadas con esta materia.

Sobre este particular, Venezuela ratificó convenios con la OIT, en base a ellos se menciona el Documento constitutivo de la OIT (1919), donde estableció en su preámbulo, la necesidad de adoptar una serie de medidas cuyo objeto fundamental es alcanzar la paz universal y permanente basada en la justicia social, entre las que destaca “la protección del trabajador contra las enfermedades y contra los accidentes de trabajo”. Igualmente, la OIT se compromete a “proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones”

A este particular, cabe mencionar el Convenio 155 de la OIT sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (Ratificación registrada el 25-06-1984; Gaceta Oficial N° 3.312 Extraordinario del 10-01-1984): que aun cuando no tocan específicamente el tema, si le dan cabida, “Los gobiernos deberán, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo.” (Recomendación N° 164 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981).

Cabe mencionar, la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) que entre sus atribuciones tiene como propósito planificar, coordinar y llevar adelante las actividades de Normalización y Certificación de Calidad de las empresas. Dentro de estas normas, es importante señalar la 2260-04 sobre Programa de Higiene y Seguridad Ocupacional, cuyo objeto indica aspectos en cuanto a la elaboración y seguimiento de un Programa de Higiene y Seguridad Ocupacional (PHSO) en las empresas.

## **Metodología**

En cuanto a La investigación es de tipo documental con diseño no experimental, transeccional y de campo, siendo la técnica escogida para la recolección de datos la observación de material bibliográfico y la observación por encuesta por medio de la entrevista no estructurada. En cuanto al análisis de la

información recolectada, se aplicó un análisis lógico, así como la hermenéutica jurídica.

Para llevar a cabo la recolección de información, se tuvo una población objeto de estudio compuesta por cuatro (4) trabajadores de una institución hospitalaria, uno por cada grupo de profesionales (un médico, una enfermera, un administrativo, uno de mantenimiento). Siendo de esta forma consecuente con lo planteado por Arias (2012, p.81), quien expresa que:

La población, o en términos más precisos población objetivo, es un conjunto finito o infinito de elementos con características comunes para los cuales serán extensivas las conclusiones de la investigación. Ésta queda delimitada por el problema y por los objetivos del estudio. En tal sentido debido a lo finito de la población las investigadoras no tomaron una muestra, trabaron con la población total.

## **Conclusiones**

En relación a examinar los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19, se concluye que se entiende por riesgos psicosociales las características de las condiciones de trabajo, en las cuales el trabajador se encuentra incurso al momento de cumplir su jornada laboral.

En este particular, se observó en la investigación que a causa de la pandemia Covid- 19, los factores de riesgos psicosociales en los trabajadores del sector salud se ha incrementado, siendo notable los que se mencionan a continuación: carga excesiva de trabajo, reducción de los periodos de descanso, aumento de la carga laboral, falta de claridad en las funciones, ausencia de equipos de bioseguridad, falta de apoyo por parte de la dirección o los compañeros de trabajo, falta de comunicación, acoso y violencia. Ahora bien, a razón de lo antes expuesto los riesgos psicosociales manifestado con mayor frecuencia en este grupo de trabajadores se pueden mencionar: el estrés, la depresión, la ansiedad, el miedo y el agotamiento físico y mental.

A propósito de lo evidente de los efectos nocivos que tiene sobre la salud y el bienestar de los trabajadores la exposición a los riesgos psicosociales, no debe considerarse los riesgos psicosociales como elementos secundarios, sino como elementos importantes de la organización del trabajo.

Seguidamente se concluye en relación a Identificar la regulación jurídica de los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19. Es un hecho que, en materia de seguridad, higiene y ambiente de trabajo, Venezuela desde su marco constitucional, destacar las condiciones de seguridad higiene y ambiente de trabajo adecuados, bajo esta premisa la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012), la LOPCYMAT y su Reglamentos, y Convenios Internacionales establecen la protección del trabajador en su estado físico y mental

En relación a las afecciones por factores psicosociales, es el Instituto Nacional de Prevención, Salud y Seguridad Laborales (INPSASEL), quien señala las afecciones por factores psicosociales: Estrés, fatiga laboral, agotamiento emocional.

En este particular se reconoce que existe en Venezuela un marco jurídico, que establece la protección del trabajador en su estado físico y mental, con especial referencia a los riesgos psicosociales.

Por último, lo relativo Conocer la opinión de los expertos en relación con los riesgos psicosociales de los trabajadores del sector salud en Venezuela con ocasión a la Pandemia COVID – 19, se concluyó que los informantes manifiestan conocer los riesgos psicosociales haciendo mención de algunos de ellos, así como también mencionaron algunos de los factores de riesgos psicosociales presentes en su entorno laboral.

En relación a la regulación jurídica el informante N° 1, manifiesta un desconocimiento del marco legal, los informantes N° 2 y N° 3, hacen mención del marco legal que regula el tema en estudio entre ellos la CRBV, *INPSASEL* y LOPCYMAT, asimismo indican una inobservancia del cumplimiento de este marco legal que regula la protección de los trabajadores en ocasión a los riesgos psicosociales, seguidamente el Informante N° 4, no hace mención de la regulación jurídica venezolana, por lo que se observa un desconocimiento de este marco legal, más sin embargo señala una ley que corresponde a España y que se relaciona a la investigación.

Para concluir se evidencia un significativo acrecimiento de los riesgos psicosociales en los trabajadores del sector salud con ocasión a la Pandemia Covid 19.

## Referencias Bibliográficas

- Agencia europea de seguridad y salud en el trabajo. Estadística 2000-2007. 2007
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 5.453 de la República Bolivariana de Venezuela de Fecha 24 de Marzo del 2000.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Gaceta Oficial Nro. 38.236 del 26 de Julio de 2005. Caracas. Venezuela
- Castella, T. Fernandez, I. García, N. Lázara, M. Llorens, C. Menendez, M Y Moncada, S. (2005). Guía del Delegado y Delegada de Prevención, Organización del Trabajo, Salud y Riesgos Psicosociales. España.
- Castella, T. Fernandez, I. García, N. Lázara, M. Llorens, C. Menendez, M Y Moncada, S. (2005). Guía del Delegado y Delegada de Prevención, Organización del Trabajo, Salud y Riesgos Psicosociales. España

- Cox, T., Griffiths, A.J (1996). La evaluación de los Riesgos Psicosociales en el Trabajo. Manual de Psicología del Trabajo y de la Salud. Nueva York.
- Decreto con rango, valor y fuerza de ley orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras (2012). Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. Decreto 8938 del 30 de abril de 2012. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6076, Extraordinaria del 07 de Mayo del 2012.
- Decreto N° 4.160 (2020). Mediante el cual se Declara el Estado de Alarma para Atender la Emergencia Sanitaria del Coronavirus Covid – 19. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.519, de fecha de 20 de Marzo del 2020. Fernández García, R. (2013). La Productividad y el Riesgo Psicosocial Derivado de la Organización del Trabajo. Editorial Club Universitario. Madrid.
- Informe del Comité Mixto Oit-Oms (1984). Sobre Medicina del Trabajo: Factores Psicosociales en el Trabajo: Naturaleza, Incidencia y Prevención. Ginebra, Novena Reunión 18-24 de Septiembre de 1984.
- Instituto Nacional de Prevención Salud y Seguridad Laboral NT-02-2008. Norma Técnica para la Declaración de Enfermedad Ocupacional y Problemas Relacionados con la Salud. Decima Revisión, de fecha Diciembre 2008.
- Moriano, J. Topa, G Y García, C. (2019). Psicología Aplicada a la Prevención de Riesgos Laborales. Editorial Sanz y Torres, S.L. Maracaibo. Madrid.
- Norma Covenin 2260-04. Norma Venezolana Programa de Higiene y Seguridad Ocupacional. Fecha Diciembre 2004.
- Organización mundial de la salud y organización panamericana de la salud (12.03.2020). Consideraciones Psicosociales y de Salud Mental durante el Brote de Covid-19. Primera Edición. Ginebra
- Organización Internacional del Trabajo (2020). Gestión de los Riesgos Psicosociales relacionados con el Trabajo durante la Pandemia de Covid -19. Primera Edición. Ginebra
- Organización Internacional del Trabajo (28/04/2020). Seguridad y Salud en el Trabajo Frente a la Pandemia. Mesa Virtual de Dialogo en América Latina.
- Organización Internacional del Trabajo (2020). Gestión de los Riesgos Psicosociales relacionados con el Trabajo durante la Pandemia de Covid -19. Primera Edición. Ginebra
- Organización Internacional del Trabajo (1981). Convenio 155. SEGURIDAD Y Salud de los trabajadores. Ratificado por Venezuela G.O. 3.312 de Fecha 25/06/1984.

Organización Internacional del Trabajo (1981). Recomendación N° 164. Seguridad y Salud en el Trabajo.

Palacios, M. Santos, V. y Leon, M. (2020). Una Emergencia de Salud Pública Mundial. Revista Clínica Española. <https://doi.org/10.1016/j.rce.2020.03.001>

Rick, J. y Briner, R. (2000). Evaluación de Riesgos Psicosociales: Problemas y Perspectivas. Medicina Ocupacional. Oxford

Rodriguez, A. Sanchez J y Hernandez C. (2020). Preparación y Control de la Enfermedad por Coronavirus 2019 (COVID-19) en América Latina. Acta Med Perú, <https://doi.org/10.35663/>.

## LAS STARUPS Y SU CARACTER INNOVADOR PARA EL COMERCIO EN VENEZUELA EN LA POSTPANDEMIA

### STARTUPS AND THEIR INNOVATIVE CHARACTER FOR TRADE IN VENEZUELA IN THE POST-PANDEMIC

**Rondón Abreu, Alexis Ramón**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[rondonabreua@gmail.com](mailto:rondonabreua@gmail.com)

ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-0573-5175>

#### RESUMEN

Esta investigación tuvo como objetivo describir a las Starups y su carácter innovador para el comercio en Venezuela en la Postpandemia. En cuanto a la metodología, es una investigación de tipo documental - descriptiva, y se fundamenta en los criterios de Golán, (2022), Oliveira (2019), García (2020), Asobancaria (2016), entre otros. Su base legal está compuesta por normativa como la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos (2021), sancionada por la Asamblea Nacional de Venezuela y promulgada por el Ejecutivo Nacional. La metodología utilizada fue de tipo documental, descriptiva y analítica, en ese sentido, el diseño de la investigación fue bibliográfico, no experimental – transaccional. Además, se utilizó como técnica de recolección de datos la observación documental y el tratamiento de la información se apoyó en la hermenéutica jurídica y el análisis de contenido. Como conclusión se pudo determinar que las empresas emergentes o Starups, aunque ya existían, representó un paliativo a la golpeada economía mundial producto de la pandemia del COVID-19. Dentro de este contexto, las empresas emergentes, como también las han llamado o starups son un tipo de organización que se caracteriza por plantear negocios que el mercado necesita a través del uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, el cual permite poder crecer en forma más acelerada que las empresas tradicionales, ya que generan nuevos procesos de producción y nuevas técnicas organizacionales.

**Palabras Clave:** Emprendimiento, Innovación, comercio

#### ABSTRACT

This research aimed to describe the Startups and their innovative character for trade in Venezuela in the Post-pandemic. Regarding the methodology, it is a documentary-descriptive type of research, and is based on the criteria of Golán,

(2022), Oliveira (2019), García (2020), Asobancaria (2016), among others. Its legal basis is made up of regulations such as the Law for the Promotion and Development of New Enterprises (2021), sanctioned by the National Assembly of Venezuela and promulgated by the National Executive. The methodology used was documentary, descriptive and analytical, in this sense, the research design was bibliographic, not experimental - transactional. In addition, documentary observation was used as a data collection technique and the treatment of information was supported by legal hermeneutics and content analysis. In conclusion, it was possible to determine that emerging companies or Startups, although they already existed, represented a palliative to the hit world economy as a result of the COVID-19 pandemic. Within this context, emerging companies, as they have also been called or start-ups, are a type of organization that is characterized by proposing businesses that the market needs through the intensive use of information and communication technologies, which allows it to grow in the form faster than traditional companies, since they generate new production processes and new organizational techniques.

**Keywords:** Entrepreneurship, Innovation, trade

## Introducción

El derecho, como orden normativo que es, debe identificarse con la sociedad que regula y adaptarse a la realidad en la cual es aplicado. En el ámbito comercial, se evidencia el dinamismo propio de la actividad, lo cual demanda órdenes jurídicos que se adecúen a las necesidades actuales del sector y a las nuevas realidades tecnológicas, de forma tal que coadyuven, directamente, al fortalecimiento económico individual e, indirectamente, al nacional.

En efecto, a nivel mundial, se ha dado respuesta a las exigencias del sector comercial producto de emergencia sanitaria devenida de la pandemia provocada por el COVID-19, en este sentido han surgido un conjunto de empresas llamadas Starups o empresas emergentes, que han nacido para cubrir en cierta manera el vacío dejado en el comercio por parte de las empresas tradicionales, que han tenido que cerrar sus puertas y enviar a sus trabajadores a sus hogares.

Pero, el cauce natural del comercio no se puede detener, y para cubrir este vacío han surgido estas empresas de emprendimiento que poseen unas características muy ventajosas para su inserción en el comercio, tales como: los costos de operación son mínimos en comparación con las empresas tradicionales, crecimiento acelerado, no requieren grandes inversiones de capital, uso intensivo de tecnología, fuerte uso de las tecnologías de información y comunicación, entre otras; que hacen muy atractivo la implementación de este tipo de negocio

El empleo de la tecnología produce cambios importantes en la economía global, en el individuo, en la colectividad y en el ámbito empresarial no solo por reducir distancias sino por los desafíos que se crean en torno a la innovación

Existe, una amenaza latente de perder el rumbo para quien se aferra a lo que ya conoce, lo tradicional

En la actualidad, existen herramientas financieras que ofrecen la posibilidad de poner en marcha nuevos negocios y apoyar la reinversión y expansión de los ya existentes. Empresas que funcionan con base en operaciones tradicionales han decidido aplicar tecnología avanzada; gracias a esto se ha logrado una efectividad exponencial, generando ecosistemas digitales con alto nivel de desempeño y seguridad, desde la simplificación de tareas hasta la automatización de procesos industriales, la domotización y la realidad virtual.

La Asamblea Nacional como órgano legislativo de la República Bolivariana de Venezuela, en medio de la emergencia decretada por el ejecutivo nacional, sancionó la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos en el mes de octubre de 2021. Dicha norma pretende regular y promover las empresas que decidan realizar nuevos emprendimientos. En la actualidad existen un gran número de empresas que apuestan al éxito de estas iniciativas de emprendimiento, caso emblemático YUMMY, dedicada al servicio de delivery.

## **Desarrollo**

### **Starup o Emprendimiento**

Según (Golan, 2022) “una Startup es una organización humana con gran capacidad de cambio, que desarrolla productos o servicios, de gran innovación, altamente deseados o requeridos por el mercado, donde su diseño y comercialización están orientados completamente al cliente.”

Para (Ronalty Oliveira, 2019) citando a Turri y Wagner (2015) “identificaron que específicamente las empresas startups de tecnología de Información son conductoras de la innovación, pues introducen nuevos productos y servicios, generan nuevos procesos de producción y nuevas técnicas organizacionales.”

Asimismo (Fernandez, s.f.) Define las Startup como una empresa de nueva creación que comercializa productos y/o servicios por medio de un fuerte uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's), con un tipo de negocio escalable el cual le permite un crecimiento acelerado y sostenido en el tiempo. Este intensivo componente tecnológico les permite poder escalar su emprendimiento de forma ágil y rápida, y con una necesidad de capital inferior a las empresas tradicionales.

Del mismo modo, para Cruz-García (2015) emprender es un acto innovador y en las economías emergentes se desarrollan en mayor medida con bajo nivel de formación y de calidad institucional. La actividad emprendedora por oportunidad puede representar un mayor reto, ya que la incertidumbre del entorno es mayor debido a menores niveles de información fiable. El crecimiento de estas economías se ve afectado también por las transformaciones políticas y sociales.

De acuerdo a Asobancaria (2016, p.9) “Las startups están constituidas por nichos de mercado específicos, como grupos sociales económicamente activos y

habituados al uso de la tecnología a través de teléfonos móviles, como pequeñas y medianas empresas, emprendimientos y trabajadores del sector informal...entre otros” Dentro de este contexto, las empresas emergentes, como también las han llamado o startup son un tipo de organización que se caracteriza por plantear negocios que el mercado necesita a través del uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, el cual permite poder crecer en forma más acelerada que las empresas tradicionales, ya que generan nuevos procesos de producción y nuevas técnicas organizacionales.

## **Características**

Según (JA Mexico, s.f.) Las características de una StartUp son:

Modelos de Negocios Innovadores.

- 1) Sus costos de operación son mínimos en comparación con las empresas tradicionales.
- 2) Optan por obtener un crecimiento acelerado.
- 3) Obtienen financiación principalmente a través de inversores privados o business angels.
- 4) No requieren de grandes inversiones de capital.
- 5) Uso intensivo de la tecnología, que les permite generar economías de escala que se traducen en sustanciales ingresos.
- 6) Su principal herramienta para darse a conocer es el Marketing Digital.
- 7) Buscan simplificar los procesos de comercialización o de prestación de servicios.
- 8) Operan generalmente con un organigrama horizontal y en constante evolución.
- 9) Buscan adaptarse en todo momento a su continuo crecimiento.
- 10) Los trabajadores de este tipo de empresas deben estar altamente calificados.
- 11) Asumen de forma natural los riesgos como camino hacia el éxito.

Para (1MIB, 2022) algunas características generales de estos emprendimientos son los siguientes:

- a) Empresa: nueva, es decir, de reciente creación.
- b) Innovación: para diferenciarse de la competencia, las startups deben ser muy innovadoras.
- c) Crecimiento: las startups necesitan crecer rápidamente.
- d) Producto: las actividades de la empresa se producen en torno a un solo producto / servicio.
- e) Equipo: el entorno requiere un equipo pequeño, que generalmente incluye a algunos graduados recientes con poca experiencia, pero con mucha habilidad y velocidad, se requiere una entrega rápida, generalmente bajo presión.
- f) Estructura: al principio, aun experimentando y aprendiendo, son desestructurados y virtualmente sin jerarquía y administradores.

- g) Recursos: en las startups, los recursos económicos, humanos y físicos suelen ser extremadamente limitados. En general, se necesitan recursos financieros de los inversores.
- h) Asociaciones: para hacer que las cosas sucedan rápidamente y con pocos recursos, las nuevas empresas deben centrarse en el producto / core-business, utilizando siempre que sea posible componentes de terceros para crear el producto, como plataformas, API, software de código abierto, etc. Y también subastando algunas actividades.
- i) Incertidumbres: las empresas emergentes se enfrentan a muchas incertidumbres, desde diferentes perspectivas: mercado, recursos de productos, competencia, personas y finanzas.
- j) Alto riesgo: debido a la innovación y las diversas incertidumbres involucradas, la tasa de fracaso es alta.
- k) Adaptabilidad: las nuevas empresas a menudo son muy dinámicas y pueden reaccionar rápidamente a los cambios del mercado, las nuevas tecnologías y a los productos competitivos
- l) Siempre están en constante evolución.

### **Marco Normativo de las Startups en Venezuela**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 112 lo siguiente: "Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social.

El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Siendo cónsonos con esta norma, (ARAQUEREYNA, 2021) menciona que el 15 de octubre de 2021 fue publicada en la Gaceta Oficial No. 6.656 Extraordinario, la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos, sancionada por la Asamblea Nacional de Venezuela y promulgada por el Ejecutivo Nacional. Esta norma tiene por objeto promover la creación y desarrollo de nuevos emprendimientos con el propósito de aumentar y diversificar la oferta de productos y servicios en el país, ofrecerles una regulación especial y brindar ciertos incentivos que permitan el crecimiento del sector, así como el de la Nación.

Siguiendo con la autora, esta ley describe en su artículo 2 su finalidad, entre las cuales están: generar políticas que creen un ambiente favorable para el desarrollo del sector emprendedor, promover el desarrollo y fortalecimiento de la economía nacional, impulsar la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, mediante la iniciativa emprendedora y por último

favorecer el derecho de la ciudadanía a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia.

Del mismo modo, Araquereyna (2022) refiere que para que un negocio se considere un emprendimiento, a la luz del artículo 4 de la ley se debe: (i) desarrollar una actividad económica con fines de lucro; (ii) inscribirse en Registro Nacional de Emprendimientos, para así adquirir su personalidad jurídica; y (iii) tener una duración máxima dos (2) años, transcurrido este tiempo, ya no será considerado un emprendimiento. Asimismo, define al emprendedor como “aquella persona con capacidades para innovar, entendidas estas como las capacidades de generar bienes y servicios de una forma creativa, metódica, ética, sustentable, responsable y efectiva”.

En cuanto a los beneficios que otorga la Ley a los emprendimientos, la misma reconoce en su artículo 5, el derecho a emprender, entendido como la facultad que tiene toda persona para desarrollar la actividad económica de su preferencia, a través de la creación de emprendimientos para producir bienes o servicios que aporten al desarrollo económico y social de la nación, sin ningún tipo de limitación, más allá de las previstas en la Constitución y la ley.

Del mismo, para el desarrollo y fomento de dicho derecho, algunos de los beneficios más relevantes que otorga la Ley al sector emprendedor son:

1. Se simplifican los trámites administrativos, relativos a la constitución, desarrollo y financiamiento de los nuevos emprendimientos, mediante: la supresión de trámites innecesarios; la creación de instrumentos homogeneizados, para facilitar el registro y el control, implementando para ello el uso de las tecnologías para la información y la comunicación; y la adaptación de mecanismos para la supervisión y control de la simplificación de dichos trámites (artículo 9).

2. Se le otorga al ejecutivo nacional las facultades para realizar estímulos tributarios, así como la exoneración total o parcial de tributos, a todos aquellos emprendimientos que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley y que no superen en sus ventas anuales el equivalente a diez mil (10.000) veces del tipo de cambio oficial de la moneda con mayor valor, publicado por el Banco Central Venezuela (artículo 10).

3. El Estado establecerá criterios para favorecer en las compras públicas a los nuevos emprendimientos (artículo 12).

4. En lo que respecta a materia de registro de propiedad intelectual, el ente rector en la materia (Servicio Autónomo de Protección Intelectual, SAPI por sus siglas, hoy en día), deberá establecer y difundir procedimientos y tasas preferenciales para los emprendimientos (artículo 18).

Para tener acceso a los beneficios que ofrece la Ley, y para tener reconocimiento ante el Estado, los emprendimientos deberán inscribirse, así como registrar sus actos y contratos relativos a su actividad en el Registro Nacional de Emprendimientos. Esta inscripción tiene una duración máxima de dos (2) años, transcurrido este plazo, el emprendimiento dejará de serlo y deberá proceder a su inscripción en el Registro Mercantil correspondiente. El incumplimiento de la

posterior inscripción en el Registro Mercantil correspondiente podrá ser sancionado de conformidad con las normas sobre ilícitos tributarios formales, materiales y penales establecidos en las leyes tributarias.

### **Importancia de las Starups en la Recuperación Económica Postpandemia en Venezuela**

Según la Nota Económica (2022) la pandemia del COVID – 19 produjo un duro golpe al comercio y las finanzas globales, provocando despidos de trabajadores y clausuras de empresas en muchos países, por lo que se registró una disminución importante en el ingreso económico de las empresas. En este contexto, el emprendimiento nace como una alternativa generadora de recursos en un momento en que la economía se derrumbaba.

Siguiendo con la autora, en Estados Unidos, en plena pandemia se produjo un abandono masivo y voluntario de puestos de trabajo nunca visto antes. Las causas de esta renuncia masiva son diversas, pero un porcentaje significativo de estas personas renuncian porque se plantean iniciar un proyecto propio. El emprendimiento ha pasado a ser una opción que gana peso, de forma gradual, para una parte de la población. Latinoamérica se ha convertido en un referente mundial de este panorama

Lo anterior, nos lleva a hablar del papel fundamental de las startups en el desarrollo económico y reactivación post pandemia. Finalmente, la reducción del nivel de ingresos que causó la pandemia, atrajo a nuevos emprendedores y adicionalmente ha empujado a muchas personas en todo el mundo a replantearse sus prioridades, pues los informes presentados por los expertos en la materia son claros al demostrar que hay una fuerte tendencia hacia la creación de empresas, startups y desarrollo de nuevos modelos de negocio, lo cual es y será fundamental para la reactivación económica global.

### **Yummy: Claro Ejemplo de Éxito de las Starup en Venezuela**

Según García (2020) producto de la emergencia sanitaria causada por la COVID-19, por la necesidad de mantener distanciamiento social, y con la imposibilidad de ir a restaurantes y socializar, ha cobrado una especial relevancia la entrega a domicilio (“delivery”), con lo que hay varias compañías de con este objeto, cada una con una interfaz gráfica atractiva y con una propuesta de servicios diferenciada.

Una de estas compañías es Yummy, el App de delivery más grande de Venezuela, actualmente Yummy alcanza a 160 comercios (cifras notables considerando lo incipiente del sector en el país), esto llama la atención debido a la situación actual de la economía venezolana y lo interesante es que las oportunidades de negocio surgen aún en condiciones retadoras, y Yummy demostró que tiene el potencial suficiente como para que un inversor estratégico se interese en ella, al punto de hacer una inversión en la misma.

En este sentido, llama mucho la atención el surgimiento en el país de iniciativas y de empresas, en especial dentro de sectores tan atractivos como el tecnológico. Para finalizar, es preciso acotar que para la existencia de más Yummy y se fortalezcan las startups venezolanas, hace falta un marco regulatorio adecuado y ajustado a los tiempos, y un entorno legal que propulse la rápida creación de empresas dispuestas a tomar partido de un mercado local que hasta hace poco mostraba un consumidor de amplio poder adquisitivo y acostumbrado a un alto valor agregado. A 16 meses de iniciar operaciones está a la cabeza de las casi 30 App de entrega inmediata que proliferaron en el marco de la pandemia.

## **Metodología**

La metodología utilizada fue de tipo documental, descriptiva y analítica, debido a que para el hallazgo de la información obtenida se consultó una serie de documentos como leyes, revistas científicas, entre otros, por otra parte, se buscó analizar las Starups y su carácter innovador para el comercio en Venezuela en la postpandemia

En ese sentido, el diseño de la investigación fue bibliográfico, no experimental – transaccional. Además, se utilizó como técnica de recolección de datos la observación documental y el tratamiento de la información se apoyó en la hermenéutica jurídica y el análisis de contenido.

## **Conclusiones**

Se concluye que las empresas emergentes o Starups, aunque ya existían, representó un paliativo a la golpeada economía mundial producto de la pandemia del COVID-19. Dentro de este contexto, las empresas emergentes, como también las han llamado o starups son un tipo de organización que se caracteriza por plantear negocios que el mercado necesita a través del uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, el cual permite poder crecer en forma más acelerada que las empresas tradicionales, ya que generan nuevos procesos de producción y nuevas técnicas organizacionales.

Dentro de sus características destacan que tiene que ser una empresa nueva, debe diferenciarse de las empresas existentes, es decir, deben ser innovadoras, estas empresas necesitan crecer aceleradamente y siempre están en constante evolución, para adaptarse a los requerimientos del mercado. Adicionalmente para dar respuesta a la ausencia de normativas al respecto la Asamblea Nacional venezolana sanciona. En el año 2021 la Ley para el Fomento y Desarrollo de Nuevos Emprendimientos.

## **Referencias Bibliográficas**

Asobancaria (2016). Oportunidades y retos de la industria Fintech para la inclusión financiera. Semana Económica. Recuperado de <http://www.asobancaria.com>. Consultado 2021, abril 22.

- 1MIB. (2022). *Características de las startups*. Obtenido de 1mib.com: <https://1mib.com/blog/caracteristicas-de-las-startups/>
- Araquereyna. (08 de Diciembre de 2021). *NUEVA LEY PARA EL FOMENTO Y DESARROLLO DE NUEVOS EMPRENDIMIENTOS*. Obtenido de araquereyna.com: <https://araquereyna.com/nueva-ley-de-desarrollo-de-nuevos-emprendimientos/>
- Fernandez, H. (s.f.). *¿Qué es una startup?* Obtenido de ECONOMIA TIC: <https://economiatic.com/que-es-una-startup/>
- Cruz, L. (2015). *Especificación de un modelo de emprendimiento electrónico*. Tlalat
- Garcia, L. (30 de Octubre de 2020). *Yummy y el estado de la escena Startup en Venezuela*. Obtenido de Finanzas Digital: <https://finanzasdigital.com/2020/10/yummy-y-el-estado-de-la-escena-startup-en-venezuela/>
- Golan, P. (23 de Enero de 2022). *Qué es una startup - Significado y conceptos básicos [2022]*. Obtenido de Blogs de Chopify: <http://es.shopify.com/blog/14934065-hablemos-sobre-startups-que-son-sus-caracteristicas-e-importancia>
- JA Mexico. (s.f.). *¿Qué es una StartUp?* Obtenido de jamexico.org.mx: <https://www.jamexico.org.mx/post/startup>
- LA NOTA ECONOMICA. (19 de Abril de 2022). *El papel de las Startup y los emprendedores en la era de la post pandemia*. Obtenido de lanotaeconomica.com.co: <https://lanotaeconomica.com.co/movidas-empresarial/el-papel-de-las-startup-y-los-emprendedores-en-la-era-de-la-post-pandemia/>
- Ronalty Oliveira, M. L. (2019). *ESTRATEGIAS DE INNOVACION PARA EMPRESAS STARUPS*. *Revista Pensamento Contemporaneo en Administracao*, 46-62.

**EL METAVERSO: DESAFÍOS Y RIESGOS JURÍDICOS.**

THE METAVERSE: LEGAL CHALLENGES AND RISKS

**Abg. Asiria Nahanny Echavarría González**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[abg.echavarría@gmail.com](mailto:abg.echavarría@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9995-8363>

**Darwin Manuel Landaeta Gudicci**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[dm.landaeta@gmail.com](mailto:dm.landaeta@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6184-0001>

**RESUMEN**

El presente artículo arbitrado se tiene como propósito estudiar los desafíos y riesgos jurídicos del Metaverso, atendiendo las distintas aristas que surgen entorno al surgimiento de este incipiente universo que entraña una serie de posiciones benignas y entre otras, la realización de actividades tendentes a la vulnerabilidad de los datos digitales. Para su desarrollo, fue necesario consultar diferentes posturas teóricas, entre las que destacan: Vanci (2022), Sánchez (2022), Nisa (2022), y otros. La investigación siguió un diseño documental, toda vez que la población objeto de estudio estuvo comprendida por textos doctrinales, así como fuentes electrónicas. Como resultado, se observó que el Metaverso goza de una serie de beneficios de carácter ventajoso que si bien, son propiciados en razón de la innovación tecnológica que revoluciona la sociedad hoy día, logrando en un primer avance, el surgimiento de una nueva economía que promete ir en alza a largo plazo. Es evidente que, pese a lo incipiente del desarrollo de este nuevo universo virtual, se ha generado gran polémica en la actualidad, motivando a crear dudas, temores, emoción y puede que incluso cierta satisfacción. Es evidente el riesgo inminente que acaece la identidad digital, lo cual se traduce en una serie de desventajas y peligros provistos de actos maliciosos.

**Palabras clave:** Metaverso, Economía, Identidad Digital, Riesgos, Desafíos.

**ABSTRACT**

The purpose of this refereed article is to study the challenges and legal risks of the Metaverse, taking into account the different aspects that arise around the emergence of this incipient universe that involves a series of benign positions and

among others, the performance of activities aimed at the vulnerability of the digital data. For its development, it was necessary to consult different theoretical positions, among which the following stand out: Vanci (2022), Sánchez (2022), Nisa (2022), and others. The research followed a documentary design, since the population under study was comprised of doctrinal texts, as well as electronic sources. As a result, it was observed that the Metaverse enjoys a series of benefits of an advantageous nature that, although, are propitiated due to the technological innovation that revolutionizes society today, achieving in a first advance, the emergence of a new economy that promises go up in the long term. It is evident that despite the incipient development of this new virtual universe, great controversy has been generated today, causing doubts, fears, emotion and perhaps even some satisfaction. The imminent risk of digital identity is evident, which translates into a series of disadvantages and dangers provided by malicious acts.

**Keywords:** Metaverse, Economy, Digital Identity, Risks, Challenges.

## **Introducción**

Con el paso del tiempo, el uso de la tecnología ha transformado cada aspecto de la vida, trasladando paulatinamente a una realidad virtual, las actividades escolares, laborales, económicos, políticas y sociales. Desde hace unos años, ha resonado la idea del universo virtual denominado “Metaverso”, el cual propone acercar mucho más a las personas en sus quehaceres y un sinfín de innovaciones. En principio, el Metaverso parece prometedor, y demuestra el surgimiento de una nueva economía que vislumbra una completa revolución tecnológica y social. No obstante, el suministro de información a través de ese universo virtual,, puede verse afectada.

En razón de ello, el presente artículo se aboca al estudio de las aristas que enfrenta el Metaverso, en torno a sus desafíos y riesgos jurídicos. Cabe mencionar que el metaverso abarca una serie de actividades y posibilidades; desde la compraventa de espacios virtuales, ropa, criptomonedas, teletrabajos, así como espacios educativos, el presente estudio se enfocará particularmente en los riesgos que pueden surgir con lugar en el suministro de información necesaria para acceder al mentado universo.

## **Fundamentación Teórica**

La presente investigación se fundamenta en las teorías y doctrinas novedosas que surgen a partir del estudio del Metaverso, y la creación de plataformas digitales, tomando en cuenta los criterios de Sánchez (2022), Nisa (2022), Vanci (2022), entre otros.

## Metodología

Para el desarrollo de la presente investigación, se empleó una metodología de tipo documental, cuya población estuvo comprendida por los diferentes postulados teóricos basados en el estudio del Metaverso, así como la recopilación de información obtenida en artículos en línea, y distintos textos doctrinales.

## El Metaverso.

En líneas generales, el Metaverso constituye un universo digital, por medio del cual, las personas pueden interactuar y llevar a cabo diferentes tareas que sea realizan de manera tradicional, haciendo uso de “avatares” o, “gemelos digitales”. En este sentido, el concepto de Metaverso fue acuñado por vez primera en el año 1992, específicamente en la obra del escritor estadounidense Neal Stephenson, titulada “Snow Crash”, la cual narra precisamente la interacción de seres humanos en un espacio virtual, a través de avatares.

Asimismo, entre las actividades desarrolladas en un Metaverso se destacan la teleeducación, telemedicina y el teletrabajo, con lo cual se persigue trasladar completamente al “mundo virtual”, el estilo de vida que hasta la época se mantiene en la realidad, o simplemente tener una segunda vida.

El término Metaverso, según reivindica Stephenson en el capítulo de Agradecimientos, es de su invención (ibídem, 425), y sirve para suplir términos como realidad virtual, —demasiado incómodos (ibíd). Independientemente de su funcionalidad narrativa, la palabra metaverso literalmente podemos interpretarla como más allá de la palabra o palabras. Tal como se ha generalizado el término para designar la verificación de realidades simuladas disponibles en Internet, y dada su naturaleza lingüística, podemos considerar que esta escritura desencadena un imaginario, especialmente semántico, simbólico y plástico, que tiene la cualidad de trascender y eludir su origen escrito, al transformarse en una realidad alternativa visible, tan seductora, que establece un estado determinado de conciencia; un sistema simbólico autoconsistente, en el que el no-lugar suplanta el lugar, o ambos se superponen como estados posibles. (...). Juster (2020, p. 19).

En otro orden de ideas, Sánchez (2022), plantea lo siguiente:

El metaverso encuentra sus orígenes en la ciencia ficción. Primero, con las ideas de la novela *Neuromante* (Gibson, 1984), y más adelante, ya directamente con la designación “metaverso”, popularizada en *Snow Crash* (Stephenson, 1992). En el concepto, se combina el prefijo “meta” (del griego μετά-, “después” o “más allá”) y la palabra “universo”. Describe, según Lee et al. (2021), “a hypothetical synthetic environment

linked to the physical world“. En la novela de Stephenson, se presenta como un entorno virtual masivo paralelo al mundo físico, en el que los usuarios interactúan a través de avatares digitales...

Razón por la cual, se puede colegir que el Metaverso se posiciona como una revolución digital, formidable y será imperante en los próximos años. De tal manera, se vislumbra en ese universo virtual una economía incipiente, que en la actualidad, tiene lugar a través de la compra de “terrenos virtuales” y de la incursión de algunas marcas de ropa, lo cual se desarrolla a través de la venta en forma de tokens no fungibles (NFT).

De manera más cercana al tema sub examine, el fundador de Facebook, Mark Zuckerberg (2021), afirmó que el metaverso es “la próxima evolución de la conexión social”, con lo cual, es deducible que al igual que sucede con el uso del internet y las redes sociales, este universo virtual y las personas que incursionen en él, deberán acogerse a las leyes vigentes preexistentes en el mundo real, toda vez que en él se superponen los datos personales, la propiedad intelectual y la propiedad industrial, por cuanto constituyen elementos que predominan el Metaverso.

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico, el metaverso en palabras de Nisa (2022): “es una infraestructura de hardware y software perteneciente a una entidad con personalidad jurídica que canaliza a través de una red inteligente y mediante sistemas de Inteligencia Artificial la recreación de la realidad natural en un entorno de redes virtuales”.

De la definición anterior, se puede observar que el Metaverso tiene lugar en un espacio virtual, creado por una empresa, como en efecto ocurre en la actualidad con los gigantes tecnológicos Google o Meta (el conglomerado de redes sociales: Facebook, Instagram y Whatsapp), Microsoft, e incluso videojuegos y comunidades virtuales, tales como Second Life, Fornite y Minecraft.

### **Elementos del Metaverso.**

El Metaverso se posiciona como una nueva realidad trasladada al mundo virtual, recreando las actividades cotidianas en un espacio intangible, empero goza de una continuidad tangible arraigada al entorno externo de ese universo digital. Tal como lo expresa Agüera (2021):

El metaverso es el universo de lo intangible. Avatares personalizados incorpóreos que podrán hacer todo lo que hacen sus originales en el reino de Internet, pero con una continuidad espaciotemporal propia tan consistente como la del mundo de lo tangible, y con vocación de autosuficiencia.

Ahora bien, para adentrarse a la realidad virtual que ofrece el Metaverso, es requisito sine qua non la creación de un avatar, el cual se desarrolla a través de

tecnologías que emplean datos personales con los que se posibilita el reconocimiento de gestos.

Partiendo de lo supra indicado, puede colegirse que el Metaverso goza de una serie de elementos determinantes en su recreación, como lo son la infraestructura de hardware y software, sistemas de inteligencia artificial, a partir de los cuales se desarrollan los avatares o gemelos virtuales; y, en razón de ser un universo a partir del cual emerge una nueva economía, los token no fungible, mejor conocidos por sus siglas en inglés como “NFT”. Ahora bien, bajo la óptica de Vanci (2022):

Para que un metaverso exista deben combinarse diferentes tecnologías que son cruciales para habilitar todo su ecosistema. Necesitan conectividad, interfaces, redes blockchain, economía basada en activos digitales, experiencias, así como tecnologías de realidad extendida (XR), incluida la realidad virtual (VR) y realidad aumentada (AR).

De tal manera, es imprescindible que la empresa creadora del Metaverso acceda a los datos biométricos de sus usuarios para lograr la interacción de estos. No obstante, lo anterior, surgen ciertas disyuntivas en relación al tratamiento que estas plataformas le darán a la data proporcionada por sus usuarios, y la posible vulnerabilidad que se generará sobre esta, haciéndola proclive a los delitos informáticos.

### **Identidad Digital, Datos Biométricos y Avatares.**

La identidad digital, también llamada identidad 2.0, se concibe como el compendio de datos personales e información suministrada en internet. Es básicamente, la versión en internet de la información física. Para Castañeda y Camacho (2012, p. 354), el concepto de identidad digital se refiere a “los aspectos de la tecnología digital como mediadora en la experiencia de la identidad construida por las personas y también condicionada por factores sociales”.

Ahora bien, dentro de la identidad digital, se encuentran inmersos los denominados “datos biométricos”. Estos constituyen una serie de datos personales referidos a las características físicas, fisiológicas y/o conductuales de una persona que posibiliten o aseguren su identificación única; verbigracia, imágenes faciales o huellas dactilares. A este respecto, Tolosa y Giz (2017, p. 01) explican que:

Un sistema biométrico en general consta de componentes tanto hardware como software necesarios para el proceso de reconocimiento. Dentro del hardware se incluyen principalmente los sensores que son los dispositivos encargados de extraer la característica deseada. Una vez obtenida la información del sensor, será necesario realizar sobre ella las tareas de acondicionamiento necesarias, para ello se emplean diferentes métodos dependiendo del

sistema biométrico utilizado. Por ello se han descrito los principales tipos de sistemas biométricos existentes: • Reconocimiento de la huella dactilar • Reconocimiento de la cara • Reconocimiento de iris/retina • Geometría de dedos/mano • Autenticación de la voz • Reconocimiento de la firma.

En la actualidad, es ineludible el uso reiterado por parte de las empresas, de esta tecnología, que implanta nuevos métodos de identificación, y en el caso del Metaverso, persigue el análisis de distintos aspectos biométricos de los usuarios que acceden a las plataformas digitales; a partir de ello, se originan los avatares.

Hoy en día, se pueden observar distintos avatares creados en redes sociales, como una forma de representación personal bidimensional o tridimensional, pudiendo ser estática o animada. Generalmente, su uso es restrictivo de cada red social donde se origina. Ahora bien, dentro del contexto del Metaverso, un Avatar es la representación digital de un usuario que accede a ese universo virtual, cuya recreación es viable gracias a los datos biométricos que deben ser proporcionados para tal fin, posibilitando el uso del mismo en diferentes plataformas virtuales.

“Cualquier avatar que cree junto con su apariencia se trasladará fácilmente a los diferentes mundos virtuales que visitará. El avatar entonces se convierte en su identidad en el Metaverso”. Fuente: <https://br.atsit.in/es/?p=155304>

Los avatares son pues la representación más precisa de la identidad digital de cada persona, en razón de la parte social que cada individuo posee en el mundo real. De acuerdo con Castañeda *et al* (2012, p. 400), los datos suministrados que conforman identidad “son especialmente sensibles a las actuaciones realizadas en las herramientas en softwares sociales y especialmente en las redes sociales en línea”.

### **Desafíos, Riesgos y Desventajas.**

Los desafíos y riesgos que entrañan el universo virtual, pueden ser estudiados desde diversas aristas. Coincidiendo con lo dicho por Orellana (2022), esta iniciativa que aún se encuentra en desarrollo, específicamente en el caso de Facebook/Meta.

En este sentido, para el autor in comento, es posible que la tecnología asociada al Metaverso y su escenario digital, sean contraproducentes a largo plazo, ocasionando efectos nocivos que se traducen a su vez en dos grandes desafíos: la salud física y mental de las personas, y la protección de datos y la seguridad informática, los cuales evidentemente no quedan incólumes ante la visible tendencia del universo virtual.

Entre los riesgos a las personas, se destacan las implicancias físicas y mentales arraigadas al uso de esta nueva tecnología. Investigaciones recientes en la Universidad de Quebec (2021), describen la cybersickness (ciber mareos), malestares causados por el uso prolongado de artículos de realidad virtual. Inclusive, los daños van más allá de lo físico, por cuánto la salud mental y

emocional de los usuarios se ve en inminente riesgo, dando lugar a prácticas violentas, comportamiento abusivo, invitación al odio depresión, aislamiento y en casos extremos, suicidio.

Por otro lado, cabe señalar que, hasta la época, no existe regulación jurídica expresa que reglamente el universo virtual. No obstante, ante esta laguna jurídica, se debe recurrir a la aplicación inmediata de las leyes vigentes que, si regulen de manera análoga, los escenarios virtuales, toda vez que, por antonomasia, reinan en ellos la propiedad intelectual, la propiedad industrial, el uso de las nuevas tecnologías de la información y telecomunicación, el comercio electrónico, así como la privacidad de las personas.

Ahora bien, dentro del contexto de la protección de datos y la seguridad digital, Orellana (2022) sostiene que “debido a su naturaleza digital, las acciones en un escenario como un metaverso se traducen en datos personales, biométricos, financieros e incluso emocionales, por lo que también surgen preocupaciones sobre su seguridad, confidencialidad y propiedad intelectual”.

En este orden de ideas, se vislumbra un aumento en el número de escenarios virtuales que pueden sufrir ataques, siendo objeto de robo de datos, por cuanto al momento de crear un avatar, el usuario suministra información personal, volviendo susceptible su identidad a la usurpación, manipulación y cualquier acto malicioso.

Tal como se explicó en párrafos precedentes, la identidad digital es el conjunto de datos e información personales, publicados en Internet, mostrados básicamente en post cargados en redes sociales, sobre los gustos, intereses, y otros aspectos que denotan la valía de los usuarios en internet. No obstante, esa información se encuentra propensa a *hackers* y prácticas maliciosas.

Tal como sucede con la creación de los avatares en el Metaverso, los datos biométricos suministrados para ello, son susceptibles de delitos informáticos. En este sentido, Marinelli (2022), estima que:

Los avatares del metaverso son un conglomerado de todas las cuestiones relacionadas con la privacidad en el ámbito digital. Como puerta de entrada de un usuario a todas las interacciones del metaverso, también pueden ofrecer a las plataformas una gran cantidad de datos personales que recopilar, especialmente si su stack tecnológico implica datos biométricos, como el seguimiento de los rasgos y expresiones faciales de los usuarios para los propios emoticonos del avatar.

Ante esta disyuntiva, surge una creciente oleada de escépticos que ven desprotegida su información digital y en consecuencia, se sienten propensos a ser víctimas de delitos en el universo virtual.

Irónicamente, la compañía más grande que impulsa el metaverso, Meta (anteriormente conocida como Facebook), se ha enfrentado a una buena cantidad de escándalos de privacidad en la iteración actual de Internet, que culminó con Mark Zuckerberg siendo infamemente llevado

ante el Congreso de Estados Unidos para responder por la incapacidad de Facebook para combatir el discurso de odio y las violaciones de la privacidad de datos. Marinelli (2022).

En razón de ello, se requiere una extrema protección sobre los datos biométricos, empleados a través de aspectos tales como el seguimiento de la cara para los movimientos del avatar o las huellas dactilares utilizadas como base para un par de claves criptográficas, necesitan una protección especial.

## **Resultados**

Se pudo observar del estudio realizado que el Metaverso goza de una serie de beneficios de carácter ventajoso que si bien, son propiciados en razón de la innovación tecnológica que revoluciona la sociedad hoy día, logrando en un primer avance, el surgimiento de una nueva economía que promete ir en alza a largo plazo. Es evidente que pese a lo incipiente del desarrollo de este nuevo universo virtual, se ha generado gran polémica en la actualidad, motivando a crear dudas, temores, emoción y puede que incluso cierta satisfacción. Es evidente el riesgo inminente que acaece la identidad digital, lo cual se traduce en una serie de desventajas y peligros provistos de actos maliciosos que se desarrollan con el fin de obtener un beneficio lucrativo o meramente satisfactorio en el Metaverso, transgrediendo así los derechos de propiedad en todos sus sentidos.

Pese a que aún se encuentra en desarrollo, el Metaverso debe cubrir todas las aristas de la seguridad, y brindar una plena protección a sus usuarios, en función de tutelar a toda costa su información y datos personales, los cuales son blancos fáciles en una realidad virtual, alejada del mundo real.

## **Conclusiones**

El Metaverso entraña un universo digital de posibilidades, desde compraventa, moda, inclusive la oportunidad de vivir una vida paralela, distinta al mundo real. Empero, ello no escapa de los riesgos cotidianos, toda vez que ante el uso de un espacio virtual que se alimenta de información personal, se ve manipulado por artimañas que buscan dañar a través de actos maliciosos, desde la vida personal, hasta los actos comerciales. Así, los desafíos y riesgos que emanan del mentado universo, van desde lo social, psicológico, económico a lo delictivo. De tal manera, es imprescindible crear herramientas destinadas a la protección plena de la identidad digital, así como proveer los mecanismos necesarios para el resguardo y tutela de los usuarios que accedan al Metaverso sin dejar a un lado la urgente regulación jurídica que requiere este nuevo universo virtual.

## Referencias Bibliográficas

- Agüera, J. (2021). “El triunfo de lo intangible: metaverso y cumbre del clima”. Disponible en: <https://rebellion.org/el-triunfo-de-lo-intangible-metaverso-y-cumbre-del-clima/>
- Castañeda, L. y Camacho, M. (2012). “Desvelando nuestra identidad digital”. Disponible en: <https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/epi.2012.jul.04>
- It Info. (2022) ¿Qué es un avatar en el metaverso? Disponible en: <https://br.atsit.in/es/?p=155304>
- Juster, J. (2020). “El metaverso: la escritura del imaginario”. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Granada, España. Disponible en: [http://www.juliojuste.com/Julio\\_Juste\\_El\\_metaverso\\_Tesis\\_doctoral.pdf](http://www.juliojuste.com/Julio_Juste_El_metaverso_Tesis_doctoral.pdf)
- Marinelli, D. (2022). “El metaverso necesita velar por la privacidad para evitar los desaciertos de Meta”. Disponible en: <https://es.cointelegraph.com/news/the-metaverse-needs-to-keep-an-eye-on-privacy-to-avoid-meta-s-mistakes>
- Meta (2021). “The Metaverse and How We’ll Built It Together – Connect 2021. Youtube”. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Uvufun6xer8>
- Nisa, J. (2022). “El Metaverso: conceptualización jurídica, retos legales y deficiencias normativas”. Disponible en: <https://www.worldcomplianceassociation.com/3050/articulo-el-metaverso-conceptualizacion-juridica-retos-legales-y-deficiencias-normativas.html>
- Sánchez, I. (2022). “Metaverso y aprendizaje; ¿la transmigración del Universo de la educación? Publicado en la Revista Científica de Educación en Red. ISSN: 2386-6705. Disponible en: <https://cuedespyd.hypotheses.org/10090>
- Tolosa, C. y Giz, A. “Sistemas Biométricos”. Disponible en: [https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/Bioinformatica/web\\_BIO/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf](https://www.dsi.uclm.es/personal/miguelfgraciani/mikicurri/docencia/Bioinformatica/web_BIO/Documentacion/Trabajos/Biometria/Trabajo%20Biometria.pdf)
- Vanci, M. (2022). ¿Qué es el Metaverso? Disponible en: <https://www.criptonoticias.com/criptopedia/que-es-el-metaverso/>

**TEORÍA ACCIÓN COMUNICATIVA DE JÜRGEN HABERMAS COMO  
ESTRATEGIA COMUNICACIONAL EN TIEMPOS DE PANDEMIA COVID-19**

JÜRGEN HABERMAS' COMMUNICATION ACTION THEORY AS A  
COMMUNICATION STRATEGY IN TIMES OF THE COVID-19 PANDEMIC

**Víctor Terán Reales**

Universidad Luis Amigó. Colombia

[vteran@amigo.edu.co](mailto:vteran@amigo.edu.co)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9536-5277>

**Joseusdam Parada**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín. (URBE, Venezuela)

[joseusdamparada@gmail.com](mailto:joseusdamparada@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-0625-9502

**Luz Estela Díaz Cid**

Universidad del Sinú, Elia Bechada Zainum Colombia

[ledic64@gmail.com](mailto:ledic64@gmail.com)

ORCID: 0000-0002-1500-3031

**RESUMEN**

El presente trabajo de investigación tuvo como propósito general analizar la propuesta de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas en cuanto a la comunicación política y su pertinencia como modelo estratégico en tiempo de pandemia COVID-19. Para cumplir con este objetivo se realizó una indagación sustentada teóricamente en: Restrepo (2019), García (2015), Rivera (2017), Santillana (2011), entre otros. Asimismo, se asumió el enfoque epistémico postpositivista, dentro del paradigma cualitativo, con un tipo de investigación interpretativa y diseño bibliográfico-documental. La recolección de la información se hizo mediante la observación documental y el análisis de las mismas empleando el método hermenéutico. La teoría de la acción comunicativa conjuga la complejidad con las interrelaciones humanas del contexto social, mediante la racionalidad dialógica coadyuvando para el logro de la gobernabilidad en la sociedad postmoderna; por ello, se considera que es la base de la democracia deliberativa, propuesta también por este filósofo, quien estableció la acción discursiva en la racionalidad instrumental, comunicativa y estética-expresiva. Como resultado se tuvo que la teoría de la acción comunicativa responde a las exigencias de la postmodernidad, caracterizada por el pensamiento complejo, el uso de herramientas y dispositivos electrónicos que han elevado la

transferencia de información y conocimiento; asimismo, haciendo más proclive al ciudadano de participar en los asuntos públicos. En conclusión, los fundamentos de la teoría de la acción comunicativa son pertinente para diseñar estrategias comunicacionales en tiempos de Pandemia COVID-19 para lograr su superación.

**Palabras Clave:** teoría de la acción comunicativa, postmodernidad, Pandemia COVID-19, pertinencia, superación.

## ABSTRACT

The general purpose of this research work was to analyze the proposal of Jürgen Habermas' theory of communicative action in terms of political communication and its relevance as a strategic model in times of the COVID-19 pandemic. To meet this objective, an investigation was carried out theoretically based on: Restrepo (2019), García (2015), Rivera (2017), Santillana (2011), among others. Likewise, the postpositivist epistemic approach was assumed, within the qualitative paradigm, with a type of interpretive research and bibliographic-documentary design. Information was collected through documentary observation and analysis using the hermeneutic method. The theory of communicative action combines complexity with the human interrelationships of the social context, through dialogic rationality, contributing to the achievement of governability in postmodern society; For this reason, it is considered to be the basis of deliberative democracy, also proposed by this philosopher, who established discursive action in instrumental, communicative and aesthetic-expressive rationality. As a result, it was found that the theory of communicative action responds to the demands of postmodernity, characterized by complex thinking, the use of electronic tools and devices that have increased the transfer of information and knowledge; likewise, making citizens more likely to participate in public affairs. In conclusion, the foundations of the theory of communicative action are pertinent to design communication strategies in times of the COVID-19 Pandemic to overcome it.

**Keywords:** communicative action theory, postmodernity, COVID-19 Pandemic, relevance, overcoming.

## Introducción

La declaratoria de pandemia a la enfermedad producida por el coronavirus identificado como COVID-19 por parte de la Organización Mundial de la Salud en el año de 2019, representó un desafío para todas las naciones del Orbe, convirtiéndose en un asunto de Estado en cada latitud del mismo. En este sentido, la Nación como entidad socio histórica requiere del Estado como personalidad jurídica para hacer realidad la planificación, diseño, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las políticas públicas recomendadas por la institución multilateral

ya mencionada para aunar esfuerzos para superar la situación que afecta la salud pública alrededor del mundo.

Ahora bien, es pertinente abordar el tema del Estado desde las perspectivas teórica y práctica; para Bolívar y Cuellar (2012, p. 13) citando a Rousseau, en su concepción teórica exponen:

” Rousseau parte de un principio general que destaca el carácter de totalidad del “cuerpo político” o Estado legítimo, que se define como la forma de organización política que se da un pueblo y que se basa en el principio de soberanía popular. El Estado es un “todo” compuesto y complejo que se integra por partes o elementos de diferentes grados de cohesión y concreción, es decir, por órganos e individuos (personas naturales), desempeñando distintos papeles (ciudadano, súbdito, magistrado).”

En el sentido práctico, se debe acotar el Estado debe regular mediante instrumentos normativos las relaciones entre los ciudadanos y con la entidad estatal de manera que se logre un desenvolvimiento legitimado por la aceptación de quienes conviven en un territorio determinado.

Asimismo, en el escenario socio-político es necesario disponer de miembros del cuerpo social en funciones políticas responsabilizados de velar por el acatamiento del orden establecido; esta instancia se denomina gobierno. Es así como, Según Noguerón (2021, p. 47), el gobierno se considera: “el Poder Constitutivo (el que ejerce el gobierno dentro de una Nación constituyendo en ella la representación del Estado)”. Interpretando la cita anterior, se afirma que el gobierno viene a constituirse en el conjunto de normas, mecanismos, instrumentos y personas habilitadas con atribuciones de poder para convertirse en el ejecutante de lo que este plasmado en el ordenamiento jurídico de una Nación, cuyo nivel máximo es el constitucional.

Por otra parte, en este marco de la practicidad y la complejidad social los mecanismos de comunicación política se hacen imprescindibles en el propósito de lograr una convivencia ciudadana lo más aproximada posible a lo plasmado desde el Estado; por lo tanto, se requiere de una estrategia comunicacional acertada, en el caso de la pandemia, para hacer cumplir por parte de la ciudadanía las medidas preventiva al contagio acordada por la Organización Mundial de la Salud para superar la amenaza sanitaria mundial producto de la infección a gran escala de la población con coronavirus .

Ahora bien, en el presente trabajo se tiene como objetivo analizar la propuesta de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas en cuanto a la comunicación política y su pertinencia como modelo estratégico en tiempo de pandemia COVID-19. Para cumplir con este propósito se realizó una investigación desde el enfoque epistémico postpositivista, dentro del paradigma cualitativo, con un tipo de investigación interpretativa y diseño bibliográfico-documental. Asimismo,

la recolección de la información se hizo mediante la observación documental y el análisis de la mismas empleando el método hermenéutico.

En este orden de idea, Rodríguez y Leónidas (2011, p, 3) expresa:

”La complejidad puede entenderse, por lo tanto, como un paradigma científico emergente que involucra un nuevo modo de hacer y entender la ciencia, extendiendo los límites y criterios de cientificidad, más allá de las fronteras de la ciencia moderna, ancladas sobre los principios rectores del mecanicismo, el reduccionismo y el determinismo”.

Siendo la realidad social un escenario de complejidad, a veces inusitada, el abordaje de la misma para estudiar cualquiera de sus problemas requiere de una forma que permita una mirada amplia donde se involucre el mayor número posible de las dimensiones que en ella se conjuguen para lograr desentrañar los fenómenos y sus propiedades. Por ello, se puede afirmar que es pertinente el modelo epistémico seleccionado para este estudio con las consecuentes fases, como la constituyen el paradigma, diseño, técnica de recolección de la información y su análisis correspondiente.

### **La comunicación política como estrategia de orientación por parte del Estado.**

La comunicación como proceso forma parte de la esencialidad de los grupos humanos, cuya evolución ha marcado los modelos de asociación desde los tiempos más remotos. Es así como, el intercambio de significados que está en la base de la comunicación es solo posible en un medio social donde exista un sujeto que comparta los códigos que se intercambian, por lo que la comunicación es un proceso sociocultural en el que se intercambian, y también se construyen, significaciones y simbolismo.

En este sentido, la cultura se convierte en el sustrato donde germinan los procesos comunicativos, por lo tanto, la cultura y la comunicación se complementan en un escenario de influencia mutua propio de la vida social, vale decir, la cultura produce comunicación y viceversa. Asumir este complejo proceso en el reduccionismo mecanicista y tradicional de: emisor, receptor, mensaje y contexto, resulta un estudio marginal, alejado de lo nodal. Es por ello que Cordero (2018, p. 04) plantea que: “En las interacciones que contextualizan los procesos comunicativos se ponen de manifiesto los entramados culturales que portan los sujetos, cristalizándose en la capacidad de decodificar los códigos del mensaje, en los hábitos, modos de comportamiento, valores, sentimientos, estereotipos, opiniones, entre otros”.

Ahora bien, la tendencia moderna recomendada por los organismos multilaterales y recogidas en las normativas legales de los países en el mundo es la rendición de cuentas y la evaluación por resultados de la gestión gubernamental, ello requiere la permanente comunicación entre el Estado y sus ciudadanos para mantenerlos informados; no solo de los resultados de los

proyectos ejecutados, sino de sus planes y programas por implementarse. A esta forma de notificación entre un Entidad Oficial y su target objetivo se conoce como comunicación pública. Para, Amadeo (2016, p 158), citando a Noruega (2005) “La comunicación gubernamental, es un tipo de comunicación menos espasmódica y más sostenida, menos heroica, menos centrada en grandes discursos y más en la gestión.”

En este contexto, La comunicación es una herramienta de gestión y, como tal, debe ser planificada, debe estar alineada con los objetivos de la organización y debe asignársele un presupuesto específico con tareas concretas y con su consiguiente evaluación y ser desarrollada por expertos en la disciplina, por cuanto es fundamental para cualquiera entidad pública contar con una buena imagen corporativa y una excelente confianza popular.

Por otra parte, los avances tecnológicos, la globalización y las herramientas para la información tienen en la actualidad en los gobiernos abiertos la oportunidad de establecer una comunicación continua entre las instituciones y sus beneficiarios durante las 24 horas y todos los días del año; ofrece, además, la oportunidad de transparencia, eficiencia y honestidad de la gestión pública. Expone Oszlak (2013, p 06), que: “la filosofía del gobierno abierto supone que una vez abiertos los canales, los ciudadanos estarán prontamente dispuestos a participar y ejercer los roles que potencialmente se les atribuye y reconoce discursivamente”

Cabe destacar, la importancia de la globalización y de los avances tecnológicos los cuales han permitido ampliar el alcance de la comunicación; así como, aumentar la eficiencia de la comunicación política, Pero en la utilización de esas herramientas, en la definición de los objetivos y orientaciones a los cuales se subordinan, hay un lugar indelegable e insustituible que debe corresponder al Estado y al liderazgo político, para el caso de la pandemia COVID-19, por ejemplo. Según, Restrepo (2019, p. 05) la comunicación política: “en el régimen democrático, en el que se establece un intercambio de símbolos y signos para conquistar el poder, mediante la dialéctica entre ambos actores que se hace posible en un entorno de libertad y de ausencia de coerción.”

En este sentido, desde el punto de vista de la ciencia política, la forma o el modelo de Estado está significativamente influenciado por la ideología y la misma a su vez tiene un gran poder discriminatoria sobre las políticas públicas en general, así como en las formas comunicación política. Es así como, en los modelos de Estados signados por el socialismo se aprecia una vocación totalitaria en quienes gobiernan y su política pública tiende a crear una dependencia del ciudadano común de la protección estatal, a través de subsidios y dadas oficiales; mientras que en los modelos capitalistas, el Estado debe jugar un rol de promotor de la iniciativa privada y al establecimiento de libertades públicas muy amplias sin perder su monopolio de la fuerza que debe estar al servicio del pueblo, por supuesto y no de una élite.

Es importante destacar que, entre estos dos modelos extremos, en el mundo se conocen matizaciones como las economías sociales de mercados imperantes

en Alemania, Noruega, entre otras naciones. En cada Plan de desarrollo económico y social de una Nación están esbozadas las políticas públicas que generaran los programas, proyectos públicos de acuerdo al modelo de Estado definido en la Constitución. Por lo tanto, es de esperarse diferentes estrategias comunicacionales en el mundo; además, muchas formas de establecer los vínculos entre el Estado y sus ciudadanos mediante la comunicación política.

En este contexto, conviene formular un estándar de la comunicación política sabiendo de sus matizaciones que se han correspondido con el devenir de las épocas y con las ideologías políticas. En la historia de la humanidad se registra (aún se estudia) un documento escrito por Quinto Tulio Cicerone en el siglo IV a.C. cuando su hermano Marco Tulio Cicerone aspiró a una curul en el Foro romano denominado *Commentariolum petitionis* o Manual del Candidato donde le recomienda “la nueva forma de comportarse” si deseaba ser electo para la posición en el Senado.

Igualmente se hicieron famosas las recomendaciones de Joseph Goebbels, citado por Uribe (2018), a Adolf Hitler para el Tercer Reich, que llegó a utilizar todos los medios de comunicación para promover el mensaje y controlar a su pueblo durante la Segunda Guerra Mundial, teniéndose en la actualidad como pertinente de ser consideradas en las estrategias comunicacionales.

En este orden de idea, la vigencia que le otorgan algunos autores a estos documentos clásicos de la comunicación política habla de lo metodológico del asunto y del carácter estratégico de la misma. A cada circunstancia sea electoral, en el caso de Marco Tulio o de control social en la ocasión del tercer Reich la comunicación política debe tener características concretas y la respectiva segmentación del target para contribuir con el fin fundamental de la política, el poder. Por lo tanto, tomar en cuenta la propuesta de Jürgen Habermas para el establecimiento de una estrategia comunicacional en la pandemia COVID-19 pudiera ser exitoso.

Ahora bien, en el contexto político, a cada modelo de comunicación le ha correspondido un modelo de gobierno democrático (considerando que en la democracia la comunicación no es restringida). La Democracia directa, estuvo signada por una comunicación horizontal y permanente entre el Poder y sus ciudadanos; fue un periodo con predominancia de tribus.

Asimismo, en la primera revolución industrial se hicieron más compleja y variada, no solo la producción de bienes y servicios, sino que también las relaciones de poder (Estado/sociedad) se diversificaron, haciéndose necesario la implementación de los partidos y sus liderazgos como intermediarios en los mecanismos de comunicación pública, conformándose la llamada democracia representativa.

Por otra parte, la tercera revolución industrial representó un gran desarrollo tecnológico en cuanto a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC,s) que facilitaron el empoderamiento de conocimiento y de información al ciudadano común, haciéndolo más proclive a la participación en los asuntos públicos que pudieran afectar sus intereses; por lo tanto, se produjo un achatamiento en las relaciones en el campo del gobierno y gobernados,

conformándose una democracia más participativa que representó veracidad e inmediatez en las respuestas. Amen, de la automatización en las gestiones públicas con los gobiernos electrónicos a través de los cuales, la comunicación oficial ha logrado grandes avances.

En este recorrido histórico, se destaca el progreso exponencial de las comunicaciones en el planeta durante la cuarta revolución industrial, que ha convertido al mundo en una aldea global, por la tecnificación en el uso de los dispositivos y herramientas para las comunicaciones, la velocidad con la que fluye la información, la veracidad de la misma y la red de dispositivos inalámbricos interconectados que orbitan alrededor de la tierra. En este contexto, la teoría de la acción comunicativa pretende conjugar la complejidad descrita para el logro de la gobernabilidad en la sociedad postmoderna. Además, es una oportunidad para la superación de la pandemia COVID-19 con la acción conjunta de los Estados a través de los gobiernos respectivos en todas las latitudes del Orbe.

### **La Teoría de la acción comunicativa y la democracia deliberativa de Jürgen Habermas.**

Los avances tecnológicos inusitados logrados en la área de la información y la comunicación han puesto al servicio de la humanidad herramientas transformadoras de la cotidianidad de los ciudadanos, además de profundizar la relación de estos consigo mismo y con el Estado; inclusive, se observan cambios en la naturaleza humana considerándose que se inició una era denominada posthumanismo para resaltar la superación de acciones propias del hombre.

En este orden de idea, en el cuadro siguiente se resume los avances tecnológicos a lo largo de los últimos años y su significación en los cambios observados en la industria y en la sociedad en general, los cuales impactan también en el desempeño de los gobiernos en la implementación de las políticas públicas, entre ellas, las referidas a las medidas preventivas para evitar la propagación de la infección con el COVID-19.

**Cuadro 1.** Avances tecnológicos en Información y Comunicación

GENERACIÓN 1.0	GENERACIÓN 2.0	GENERACIÓN 3.0	GENERACIÓN 4.0	GENERACIÓN 5.0
Sólo se podía consumir contenidos. Se trataba de información a la que se podía acceder, pero sin posibilidad de interactuar; era unidireccional. 1990	La web 2.0 permite compartir información. Y aquí estamos, de momento, la mayor parte de los consumidores. 2004	Se asocia a la web semántica, un concepto que se refiere al uso de un lenguaje en la red. Por ejemplo, la búsqueda de contenidos utilizando palabras clave. 2010	Ofrece un comportamiento más inteligente y más predictivo, sólo realizar una afirmación o una llamada, poner en marcha un conjunto de acciones que tendrán como resultado acciones solicitadas 2016	Uso de la Big data, la inteligencia artificial (IA) y los robots se encuentran completamente integrados con el objeto de proporcionar una infraestructura digital y física para la vida cotidiana de todos los ciudadanos. 2018

**Fuente:** Los autores (2022)

En el estudio del cuadro anterior, se desprende que en la postmodernidad se ha enaltecido al sujeto y con ello el cuestionamiento del *statu quo* como un contexto estático que se pretende reproducir en cada uno de los miembros de los grupos, por lo general es ajeno a las nuevas generaciones en su estilo de vida y a su proyecto personal, por lo que la incertidumbre y cuestionamiento a las prácticas, cánones y creencias serán una constante que derivará en procesos de reconfiguración en el plano social y cultural. Las sociedades líquidas que plantea Zygmunt Bauman, quien visualiza la sociedad no como la suma de individualidades, sino como un sistema de peculiaridades. Según Hernández (2015, p. 279)

“Zygmunt Bauman realiza un valioso análisis sociológico. Uno de los puntos relevantes del texto es que nos encontramos ante la disolución del sentido de pertenencia social del ser humano para dar paso a una marcada individualidad. Cuando el ser humano tiene posibilidades reales de ser independiente, la sociedad ya no es aquella suma de individualidades sino el conjunto de las mismas.”

En resumen la comunicación en la actualidad se hace necesario repensarla para adaptarla a los cambios de hoy, entre ellos la globalización, los avances tecnológicos, tales como: la robótica, la Inteligencia artificial, la realidad aumentada, el metaverso y la amplísima red social; que están produciendo en el mundo cambios disruptivos, casi imposible de perseguir y menos de igualar por el hombre, destacando nuevamente a lo ya planteado, es en la vida social, donde se reproduce la cultura o son los avances en la comunicación que se convierte en cultura.

Ahora bien, Jürgen Habermas se anticipó al devenir histórico antes planteado, proponiendo la teoría de la acción comunicativa en el ámbito de las relaciones del Estado con sus ciudadanos, lo que se ha denominado también como la democracia deliberativa (teoría de la acción comunicativa) que planteó Habermas (1929/2012), pretende conjugar la complejidad descrita en la sociedad postmoderna. Para, García (2015, p. 51)

”La democracia deliberativa basa su justificación de la legitimidad de las decisiones políticas en términos del valor epistémico de las decisiones, adoptadas a raíz de un procedimiento deliberativo democrático (...) en términos de implementación y práctica ha habido una apuesta generalizada por una mayor y más activa participación de la ciudadanía en la política, tanto así que ha sido común la apertura de nuevas formas de participación o de nuevos espacios de debate y discusión ciudadana, muchas de ellas calificadas deliberativas”.

La propuesta del filósofo Alemán pareciera que cierra un ciclo democrático que comenzó en los gobiernos tribales con la democracia directa y termina con un

desarrollo tecnológico de tanto alcance que hace posible el dialogo social con una contemporaneidad disruptiva; es así como, la inmediatez y temporalidad con la cual se intercambian información y conocimiento hace posible recordar la fluidez de tiempos otrora y al mismo tiempo pensar en la factibilidad de una democracia deliberativa como la propuso Habermas.

Para, Rivera (2017, p. 92), refiriéndose a la democracia deliberativa y la concepción de Habermas sobre la misma, expone:

“A partir de 1968 Habermas se convirtió en el pensador alemán más importante de la llamada democracia deliberativa, que es la formación de voluntades políticas mediante la discusión libre, abierta y permanente entre todos los participantes en el diálogo político en igualdad de condiciones. Al fundamentar la democracia deliberativa, Habermas redescubrió el valor teórico y práctico de los aspectos formales de la misma, que pueden ser definidos como los procedimientos y las instituciones que permiten el respeto del adversario.”

Asimismo, profundizando sobre el fundamento filosófico de la democracia deliberativa, la cual está representada en la teoría de la acción comunicativa enunciada por Habermas en 1981, basada en tres dimensiones de la racionalidad: instrumental, comunicativa y estético-expresiva. Garrido (2011, p. 6) explana:

“La primera gran pretensión de Habermas en esta primera parte de la presentación de su teoría, apunta al análisis de la racionalidad. Si bien este tema venía siendo tratado por la filosofía en torno a las opiniones y acciones de los sujetos, Habermas se propone reinterpretar estos análisis intentando ampliarlos en su dimensión social en torno al fenómeno de la comunicación en la interacción humana.”

Se hace necesario, abordar las dimensiones mencionadas para una mejor comprensión de la teoría de la acción comunicativa. En este sentido, Instrumental, esta dimensión es una crítica a la cosificación establecido por el modernismo, proponiendo como alternativa la integración de la filosofía del lenguaje con la explicación sociológica extraída del contexto, resaltando que la acción instrumental debe derivar de la valoración racional con arreglo a valores, dando paso a la intersubjetividad en las interrelaciones sociales.

Por otra parte, la dimensión comunicativa plantea la sugerencia de lograr la interacción entre dos sujetos capaces de comunicarse lingüísticamente y de efectuar acciones para establecer una relación interpersonal. De esta manera se entiende el mundo de la vida como trasfondo contextualizador de los procesos de entendimiento; entonces la reproducción del mundo de la vida puede analizarse ya bajo diversos puntos de vista funcionales

Finalmente, la Estético-expresiva se basa en saber qué es lo que se quiere decir o, en otras palabras, cómo entender el significado de una expresión lingüística y bajo cuáles contextos esa expresión puede ser aceptada como válida; esto es relevante en el sentido de entender el significado de una expresión lingüística en términos de su uso. Bajo esta perspectiva es posible señalar que existe en las emisiones lingüísticas una orientación de validez, la cual pertenece a las condiciones pragmáticas, ya no sólo al entendimiento, sino a la propia comprensión del lenguaje.

Cabe destacar que la teoría de la acción comunicativa es una aporte a la filosofía, la sociología y a la ciencia política, ya que compromete el discurso de los gobernantes con la realidad fáctica del contexto social y de la ética pública en el ejercicio del poder y en la lucha de los individuos por el mismo. En este sentido, Santillana (2011, p. 162), sostiene lo siguiente:

“La Teoría de la acción comunicativa de Habermas ofrece elementos importantes para pensar los alcances de la comunicación en la resolución de conflictos del orden político. (...) fundamentar una ética desde el discurso, con mayor razón habría que preocuparse por aminorar los costos de las ambiciones en la disputa por el poder político, para que ciudadanos y gobernantes se orienten a decidir con base en argumentos la responsabilidad de conformar la vida política, cuyos fines no podrían ser otros que la justicia, la libertad y la seguridad.”

## **Estrategias comunicacionales en tiempos de pandemia COVID-19**

La Organización Mundial de la Salud ha anunciado cifras alarmantes de muertes por infección del coronavirus COVID-19 estableciendo medidas preventivas para evitar mayor contagio, cuyo mecanismo de trasmisión son las personas a través de sus fluidos respiratorios, tales como: tos, estornudos, aliento, entre otros, además del contacto de superficies con la presencia del virus. Por lo tanto, entre las recomendaciones están: vacunación, distanciamiento social, confinamiento ciudadano, uso de tapaboca, limpieza frecuente de manos. Esto se ha convertido en una cuestión de los Estados en cada latitud del planeta y en una política pública de prevención para los gobiernos respectivamente.

En este orden de idea, la política pública que se diseñe requiere de su internalización por parte de la ciudadanía en general para garantizar la eficiente y eficaz implementación con los resultados esperados. Ahora bien, por tratarse de una planificación que involucra a las personas, la teoría de la acción comunicativa estudiada es pertinente para el logro del éxito, tomando en cuenta las diferencias individuales y los disimiles escenarios sociales que hacen más complejo la agenda gubernamental; ante esta realidad Habermas, propone su teoría para superar la postura modernista con una interpretación superior que vaya más allá de la

cosificación, contextualizando el discurso con el escenario social para coadyuvar con el entendimiento del significado y validación de la expresión lingüística.

Ahora bien, Habermas fue uno de los más conspicuos representantes del postpositivismo y de la complejidad, esta última estudiada por Morin. Según Moreno (2019, p. 117) “Un abordaje desde la teoría de la complejidad de Edgar Morin y los intereses y la acción comunicativa de Habermas dan apertura a otras aristas de análisis y comprensión desde un horizonte más integral e interdisciplinar”. Vale decir, al pensamiento crítico lo plantea, además, como relacionado con el entorno en el marco de una realidad dialógica donde la intersubjetividad entre los dialogantes juega un papel fundamental. Su teoría trascendió al plano político; por lo tanto, se conoce como el proponente de la democracia deliberativa, como base de la democracia directa.

En este orden de idea, el caso de la pandemia COVID-19 en cuanto a lograr el cumplimiento de las medidas preventivas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, las dimensiones estratégicas en el marco de la racionalidad que fueron consideradas por Jürgen Habermas tienen aplicación como se expone el cuadro 2.

Ahora bien, previo a la elaboración del cuadro anunciado en el párrafo anterior, es pertinente establecer claramente las características de la sociedad postmoderna, ya esbozaba con anterioridad; es así como, se puede afirmar que en la actualidad la llamada sociedad líquida por Bauman es aquella donde predomina las individualidades sobre la agrupación. Igualmente cabe exponer la disposición cada vez más amplia de dispositivos electrónicos permitiéndoles a los ciudadanos la interacción con mayor inmediatez y amplitud de temas, haciéndole más proclive a la participación en los asuntos públicos. Asimismo, el avance tecnológico inusitado de la cuarta revolución industrial ha producido colateralmente cambios culturales en cuantos a los valores ciudadanos.

**Cuadro 2.** Estrategias pertinentes de la teoría de acción comunicativa para el cumplimiento de las medidas preventivas en la pandemia COVID-19

Medida Preventiva.	Estrategias/ Racionalidad		
	Instrumental.	Comunicativa.	Estético-expresiva.
Vacunación,	Elaborar mensajes con testimoniales sobre la importancia de vacunarse.	Organizar foros y conversatorios con expertos para destacar la necesidad de vacunarse cada persona.	Presentar mapas mentales contentivos de la contribución de la vacunación a la superación de la pandemia.

Distanciamiento social,	Elaboración de videos donde se resalte la necesidad del distanciamiento social para romper con la cadena de contagio del COVID-19.	Involucrar a los líderes sociales para motivar el cumplimiento del distanciamiento entre personas	Elaborar carteles describiendo el mecanismo de la cadena de infección de la enfermedad COVID-19
Uso de tapaboca,	Difundir mensajes sobre el papel del tapaboca como barrera al contagio	Organizar brigadistas en campaña de concientización del uso del tapaboca en comunidades, fábricas y lugares de asistencia masiva.	Visitar lugares concurridos para distribuir tapabocas, dialogar con los ciudadanos sobre su papel como barrera física al contagio.
Limpieza e Higiene personal.	Elaborar mensajes para destacar que la promoción de la salud está establecida como una medida sanitaria en general que depende de la higiene personal.	Coordinar acciones con las bases comunitarias para promover la salud como fundamento para evitar enfermedades, especialmente el COVID-19	Elaborar videos sobre la salud como principio de derecho humano universal

**Fuente:** los autores (2022)

## Conclusiones

En la actualidad, la sociedad postmoderna surgida producto del avance científico y tecnológico se caracteriza por resaltar el individualismo, el pensamiento complejo, el uso de herramientas y dispositivos electrónicos que han elevado exponencialmente la transferencia de información y conocimiento; además, haciendo más proclive al ciudadano de participar en los asuntos públicos.

La teoría de la acción comunicativa propuesta por Jürgen Habermas pretende conjugar la complejidad con las interrelaciones humanas del contexto social, mediante la racionalidad dialógica coadyuvando para el logro de la gobernabilidad en la sociedad postmoderna.

La teoría de la acción comunicativa y el desarrollo tecnológico de la revolución industrial hace posible que el diálogo social se caracterice por la inmediatez y temporalidad con la cual se intercambian información y conocimiento al mismo tiempo hacen pensar en la factibilidad de una democracia deliberativa como la propuso Habermas.

La acción discursiva de diálogo la determina Jürgen Habermas en el marco de la racionalidad Instrumental, comunicativa y estética-expresiva en el escenario social para coadyuvar con el entendimiento del significado y validación de la expresión lingüística; esta, sirve de fundamento filosófico y sociológico para formular estrategias comunicacionales para hacer más eficiente la propuesta gubernamental en cada latitud del Orbe para romper con la cadena de contagio del COVID-19 y superar la pandemia decretada por la Organización Mundial de la salud.

## Referencias Bibliográficas

- Amadeo, Belén (2016) El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos. Austral Comunicación Volumen 5 número 2 (diciembre 2016): 155-181. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/164-Texto%20del%20art%C3%ADculo-1076-2-10-20200412.pdf>
- Bolívar Espinoza, Augusto; Cuéllar Saavedra, Óscar (2012) Rousseau sociólogo: para una teoría del funcionamiento del Estado. Revista Polis, núm. 19, 2008, p. 1. 13 Universidad de Los Lagos Santiago, Chile. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/305/30501911.pdf>
- Commentariolum petitionis (2012) Traducción del Latín Bulmaro Reyes Coria. Estudios 101. Vol X, Verano 2012. Universidad Autónoma de México. Disponible en: [file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/Quinto\\_Tulio\\_Ciceron\\_Comentarios\\_de\\_Camp%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/Quinto_Tulio_Ciceron_Comentarios_de_Camp%20(1).pdf)
- Cordero Durán, Lisandra (2018) La comunicación como proceso cultural. Pistas para el análisis. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba. Universidad de La Habana. Disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/reds/v6n3/2308-0132-reds-6-03-e13.pdf>
- García Alonso, Roberto. (2015). Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política? Estudios Políticos, 47, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 47-66. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n47/n47a04.pdf>
- Garrido Vergara, Luis (2011) Reseña de "La Teoría de la acción comunicativa" de J. Habermas. Revista Razón y Palabra, núm. 75, Universidad de los Hemisferios Quito, Ecuador. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1995/199518706036.pdf>
- Hernández Moreno, Jazmín (2015) La modernidad líquida. Revista Política y cultura, núm. 45, pp. 279-282, 2015. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. <https://www.redalyc.org/journal/267/26745428014/html/>
- Moreno Mahecha, Yancira (2019) El Emprendimiento como Campo de Estudio en las Instituciones de Educación Superior: Una Aproximación desde los Postulados de Morin y Habermas. Revista Estrategia Organizacional, VOL. 8 NO. 1 / pp. 101-119 / 2019. Disponible en: [file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/El\\_emprendimiento\\_como\\_campo\\_de\\_estudio\\_en\\_las\\_ins.pdf](file:///C:/Users/Miguel170816/Downloads/El_emprendimiento_como_campo_de_estudio_en_las_ins.pdf)
- Noguerón Consuegra, Pedro (2021). Reflexiones sobre Nación-Estado, Poder y Gobierno. Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Documento. Disponible

- en [https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art\\_2\).pdf](https://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_2).pdf) .
- Oszlak, Oscar (2013) Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Restrepo-Echavarría, Néstor (2019). La comunicación política: un estudio multidisciplinar desde las ciencias sociales. Correspondencias & Análisis, 10, julio-diciembre 2019. Universidad EAFIT (Colombia). Disponible en: <http://ojs.correspondenciasy analisis.com/index.php/Journalcya/article/view/345/417>
- Rivera, Erika (2017) La democracia deliberativa según Jürgen Habermas. Revista Jurídica Derecho Volumen 5. Nro. 6, pp. 89 – 105. Disponible en: [http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v5n6/v5n6\\_a07.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v5n6/v5n6_a07.pdf)
- Rodríguez Zoya, Leonardo; Leónidas Aguirre, Julio (2011) Teorías de la complejidad y ciencias sociales. Nuevas Estrategias Epistemológicas y Metodológicas. Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, vol. 30, núm. 2, 2011 Euro-Mediterranean University Institute Roma, Italia. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/181/18120143010.pdf>
- Santillana, Arturo (2011) Del mundo de la vida al sistema: el poder integrador del poder. Revista Andamios Volumen 8, número 16, mayo-agosto, 2011, pp. 161-185. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v8n16/v8n16a11.pdf>
- Uribe Arcila, Juan (2018) De cómo los principios de propaganda de Goebbels infiltran la vida cotidiana. Revista Urología Colombiana, vol. XVII, núm. 1, abril, 2012 Sociedad Colombiana de Urología. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1491/149120483001.pdf>

**LA PERMUTA FINANCIERA EN EL DERECHO MERCANTIL VENEZOLANO  
THE FINANCIAL SWAP IN VENEZUELAN COMMERCIAL LAW**

THE FINANCIAL EXCHANGE IN VENEZUELAN COMMERCIAL LAW  
THE FINANCIAL SWAP IN VENEZUELAN COMMERCIAL LAW

**Davis Enrique Sánchez Montiel**  
[davissanchez1997@gmail.com](mailto:davissanchez1997@gmail.com)

**RESUMEN**

La presente investigación tiene como objetivo general analizar la Permuta financiera en el derecho mercantil venezolano, tomando en cuenta la Ley positiva Mercantil (Código de Comercio) y las leyes supletorias a utilizar como el Código Civil, y jurisprudencias con carácter vinculante. Para ello, se consideró como marco legal las Disposiciones de la ley positiva, la costumbre comercial y las decisiones emanadas del Tribunal Supremo de Justicia. A los fines de lograr el mencionado objetivo, se empleó una metodología de tipo documental, utilizando textos normativos, así como una metodología descriptiva, por cuanto se explicó y caracterizó el fenómeno bajo estudio; todo ello bajo la óptica de un paradigma cualitativo. Como consecuencia de la investigación, se consideró que es posible en Venezuela la aplicación de la permuta financiera de carácter mercantil, siempre que se cumplan con determinados requisitos que se señalarán en la investigación.

**Palabras clave:** Permuta, Financiamiento, Trueque, Comercio, Contrato.

**ASBTRACT**

The purpose of this research is to analyze the Financial Swap in Venezuelan commercial law, take into account the positive Mercantile Law (Commercial Code) and the supplementary laws to be used as the Civil Code, and jurisprudence with binding character. For this, the provisions of the positive law, commercial custom and decisions emanating from the Supreme Court of Justice are considered as legal framework. In order to achieve the aforementioned objective, a documentary methodology was used, using normative texts, as well as a descriptive methodology, because the phenomenon under study was described and characterized; all this from the perspective of a qualitative paradigm. As a result of the investigation, it is considered that the application of the commercial swap is possible in Venezuela, provided that the requirements set forth in the investigation are met.

**Key words:** Swap, Financing, Barter, Commerce, Contract.

## Introducción

En el derecho mercantil, la permuta financiera (SWAP) así como otros tipos de permuta, forman parte fundamental del comercio, sobre todo por grandes corporaciones, así como su regulación análoga con los contratos, dando lugar abundante doctrina y legislación al respecto. Igualmente, las distintas áreas susceptibles de ser reguladas de los contratos, crean en muchas ocasiones vacíos que deberán ser resueltos por la doctrina, la jurisprudencia y la misma costumbre mercantil.

Para empezar Un 'swap' es un acuerdo de intercambio financiero en el que una de las partes se compromete a pagar con una cierta periodicidad una serie de flujos monetarios o de bienes y servicios a cambio de recibir otra serie de flujos de la otra parte. Estos flujos responden normalmente a un pago de intereses sobre el nominal del 'swap'.

El mercado de 'swaps' representa cerca del 80% del mercado global de productos derivados. Al ser productos generalmente adaptados a la necesidad del cliente, y no fácilmente estandarizables para negociarlos en una cámara o 'mercado', han sido siempre considerados un mercado *Over The Counter* (OTC), cabe resaltar que dichos mercados son aquellos extrabursátiles donde se negocian distintos instrumentos financieros entre dos partes directamente. Sin embargo, es uno de los mercados más grandes, líquidos y competidos del mundo.

A pesar de estas características, no han escapado a la digitalización en los últimos años y un gran porcentaje de los contratos más comunes se negocian electrónicamente a través de plataformas digitales.

Como cualquier contrato o compromiso de flujos de dinero un swap debe tener un valor económico. El valor económico del swap, si es determinable, reflejará en cualquier momento del tiempo la cantidad a pagar o recibir para entrar o salir del contrato en función de en qué lado del compromiso estamos nosotros.

En este sentido, es de observar que la costumbre mercantil apoyada en la ley que la regula, apunta a un simple trueque, tal como se explicará y desarrollará con posterioridad. Sin embargo, la presente investigación se plantea la posibilidad de determinar la permuta financiera desde el ámbito mercantil, distinto al procedimiento civil.

## Metodología

La metodología empleada en la presente investigación comprende un tipo de carácter documental, por cuanto se recabó información soportada en documentos de tipo legislativo principalmente, como lo es el Código de Comercio Venezolano, y distintas leyes extranjeras que regulan la materia en tales países. Igualmente, la presente investigación es de tipo descriptiva, por cuanto tiene como método la caracterización del fenómeno que se estudia, a los fines de verificar su aplicabilidad con el derecho venezolano.

## La Permuta Financiera en el derecho mercantil Venezolano

### Utilidad de un swap en el Derecho Mercantil Venezolano

La Utilidad de un 'swap', en el Derecho Mercantil Venezolano es convertir un esquema de pagos en otro de una naturaleza diferente, más adecuada a las necesidades u objetivos de los participantes, que pueden ser tanto clientes minoristas como inversores y grandes empresas.

Básicamente podemos hablar de dos utilidades o motivos por los que el swap debería tener un tipo de regulación específica para el derecho mercantil:

a) Cambiar nuestros bienes o recursos futuros: Puede interesarnos para nuestro negocio intercambiar durante un tiempo bienes o recursos que generaremos por otros bienes o recursos necesarios para nuestra actividad o bienestar.

b) Especulación: Al igual que la especulación en otros activos, entraremos en un swap si nuestra visión es que los bienes que recibiremos a futuro van a suponer para nosotros mayor valor que los bienes que entregaremos a futuro

Por otra parte, este investigador debe citar lo establecido en el artículo 153 del Código de Comercio el cual reza:

**“Artículo 153.-** La permuta mercantil se rige por las mismas reglas que gobiernan la compraventa, en cuanto no se opongan a la naturaleza de aquel contrato.”

De la lectura del artículo anterior se tiene que los comerciantes, y por tanto las sociedades mercantiles, deben regirse por lo establecido en el Código Civil en cuanto a la permuta, lo cual se compara con las normas que rigen la compra venta, entendiéndose por esto:

**“Artículo 1558 (Código Civil).** La permuta es un contrato por el Cual cada una de las partes se obliga a dar una cosa para obtener otra por ella.”

Al respecto JOSE LUIS AGUILAR GORRONDONA, en su obra “CONTRATOS y GARANTIAS (2010)”, expreso:

*“...El principio es que la permuta se rige por las mismas normas que la venta (CC art 1563). Sin embargo, el legislador reitero innecesariamente el principio de la consensualidad del contrato (CC art 1559) y dispuso expresamente que en la permuta, salvo convención en contrario, los gastos de la escritura y demás accesorios, serán satisfechos de por mitad por los contratantes (CC art 1564), lo que no es sino la aplicación “mutatis mutandis” de la regla establecida en materia de venta...”*

El artículo transcrito con anterioridad establece expresamente que la permuta es un contrato, el cual se encuentra regulado por el mismo Código Civil, teniendo

que los requisitos para la existencia del contrato son simplemente el consentimiento, un objeto determinado o determinable y la causa lícita para contratar.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa que es la PERMUTA FINANCIERA EN MATERIA MERCANTIL, entre los comerciantes en ocasiones no media ningún tipo de contrato expreso para el intercambio de bienes y servicios, esto debido a que es común la Costumbre en el ámbito mercantil, con el simple intercambio de los bienes o servicios se entiende perfeccionado el Contrato de permuta en este caso, por más que sea verbal.

Uno de los instrumentos financieros más conocidos en el mundo actual de las finanzas es el SWAP (permuta), que contiene activos ya sean, divisas, valores, mercaderías, tasas de interés o índices bursátiles.

Elementos de un swap

Al ser un compromiso de intercambio mutuo, el swap tiene una parte para cada contratante: por un lado, el compromiso del cobro del dinero o de bienes o servicios y por el otro, el compromiso de pago de dinero, bienes o servicios a futuro. Además de esto, debe tener los siguientes elementos:

- Fecha de comienzo y fecha final del swap.
- Cantidad sobre la que se calculan los flujos de las partes involucradas.
- Tipo o margen de interés de ambas partes.
- Índice de referencia para la parte variable.
- Frecuencia de pago.
- Base de cálculo de las dos partes.

Este investigador de lo antes transcrito deduce que todos los elementos prenombrados se relacionan profundamente con lo establecido en el artículo 1141 del Código Civil el cual establece:

*“...Las condiciones requeridas para la existencia del contrato son:*

- 1. Consentimiento de las partes;*
- 2. Objeto que pueda ser materia de contrato; y*
- 3. Causa lícita...”*

Entonces consideramos que para el perfeccionamiento de cada uno de los requisitos antes transcritos hay en existencia una mediación entre las partes donde se presupone el consentimiento, el objeto material sería el dinero, bien o servicio a intercambiar y la causa en este caso sería el fin del contrato que es la “Permuta Financiera” regida por las normas de la “Compra-Venta”.

### **El SWAP en el mercado moderno Venezolano.**

En los últimos años, aunado al índice inflacionario en la economía Nacional se ha venido dando sin que las personas tengan conocimiento técnico “La Permuta de Divisas”, la cual es un tipo de SWAP financiero por la cual el vendedor asume

la obligación de entregar una moneda extranjera (dólares, euros, entre otras) a cambio de bolívares, en una fecha futura, en este caso existen varias modalidades denominadas "Tasa de interés", es bien sabido que la devaluación de la moneda nacional hace que las monedas extranjeras aumenten su valor, por tanto sería una permuta de monedas, donde una parte entrega una tasa fija en moneda extranjera, contra una tasa variable en moneda nacional (Bolívar)

De lo antes transcrito este investigador considera necesaria una normativa mercantil específica para el Swap de monedas más allá de las disposiciones generales del Código de Comercio y el Código Civil, por cuanto las personas que realizan este tipo de actividades en ocasiones sienten inseguridad jurídica sobre la manera de proceder en caso de irregularidades o en caso de desacuerdos.

También tenemos el swap de tasa de interés "simple". En este canje, la Parte A acuerda pagarle a la Parte B una tasa de interés fija predeterminada sobre un capital teórico en fechas específicas durante un período de tiempo específico. Al mismo tiempo, la Parte B acuerda realizar pagos basados en una tasa de interés variable a la Parte A en ese mismo capital teórico en las mismas fechas especificadas para el mismo período de tiempo especificado. En un simple intercambio de vainilla, los dos flujos de efectivo se pagan en la misma moneda. Las fechas de pago especificadas se denominan fechas de liquidación y los tiempos intermedios se denominan períodos de liquidación. Debido a que los swaps son contratos personalizados, los pagos de intereses pueden hacerse anualmente, trimestralmente, mensualmente o en cualquier otro intervalo determinado por las partes.

Por otro lado tenemos actualmente en nuestra Nación el Swap Internacional, donde una corporación exporta un producto a cambio de otro, o de algún servicio, esta figura generalmente se ve mucho en empresas del Estado y relaciones entre Venezuela con otras naciones, China por ejemplo, conocido en el Derecho mercantil como "buy back", donde Venezuela o una empresa nacional hace el pago de bienes y servicios con productos (Barriles de petróleo en el caso de PDVSA) a cambio de bienes, servicios y artículos para la nación, igualmente podemos ver el intercambio de divisas entre Estados Y Sociedades Mercantiles, podríamos entender esto de la siguiente manera:

Imaginemos una empresa venezolana que necesita dólares estadounidenses y una empresa de Estados Unidos que necesita Bolívares por un valor en dólares estadounidenses similar al tipo de cambio actual. Ambas empresas podrían disminuir su exposición al riesgo cambiario debido a las fluctuaciones en los tipos de cambio mediante un swap de divisas:

- Si las compañías ya han obtenido el préstamo que cada una necesita, es decir, ya cuentan con el capital principal, pueden disminuir su exposición al riesgo cambiario mediante un swap sólo del interés. En otras palabras, cada compañía financia el coste del préstamo en su propia divisa nacional.
- En caso de que las compañías pudieran pedir el préstamo en su propio país y en su divisa nacional, podrían realizar un swap de divisas en el que sólo intercambien el capital principal.

En cuanto al Swap de bienes y servicios tendríamos el realizado por el estado venezolano, en el cual intercambia o deja en Garantía “Oro” nacional a cambio de recursos para financiar el presupuesto y los gastos Nacionales a cambio de pagar un interés para volver a recuperarlo.

### **¿Cómo terminar la relación jurídica en el SWAP o permuta financiera?**

A veces, una de las partes del intercambio necesita salir del mismo antes de la fecha de terminación acordada. Esto es similar a un inversor que vende contratos de futuros u opciones negociados en bolsa antes del vencimiento. Hay cuatro formas básicas de hacer esto:

1. Comprar la contraparte: al igual que una opción o un contrato de futuros, un swap tiene un valor de mercado calculable, por lo que una parte puede rescindir el contrato pagando a la otra este valor de mercado. Sin embargo, esta no es una característica automática, por lo que debe especificarse con anticipación en el contrato de swaps o la parte que lo desea debe obtener el consentimiento de la contraparte.

2. Ingresar un Swap de compensación: por ejemplo, la Compañía A del ejemplo de swap de tasa de interés podría ingresar en un segundo swap, esta vez recibiendo una tasa fija y pagando una tasa variable.

3. Vender el canje a otra persona: dado que los canjes tienen un valor calculable, una parte puede vender el contrato a un tercero. Al igual que con la Estrategia 1, esto requiere el permiso de la contraparte.

4. Usar un intercambio: un intercambio es una opción en un intercambio. La compra de un intercambio permitiría a una parte establecer, pero no celebrar, un intercambio potencialmente compensador en el momento en que ejecutan el intercambio original. Esto reduciría algunos de los riesgos de mercado asociados con la Estrategia 2.

### **Conclusiones**

Habiendo realizado la investigación previamente expuesta, es de observar, en primer lugar, que en Venezuela hay un retraso legislativo en materia mercantil, considerando que el Código De Comercio es del año 1955 y para la actualidad las costumbres en el mercado han variado así como las personas. Ello por cuanto la legislación mercantil en materia de Permuta Financiera (SWAP), remite a las reglas generales de la compraventa establecida en el Código Civil de Venezuela – siendo que dichas normas no encuadran con la costumbre actual en el intercambio de divisas, bienes y servicios-. Sabemos que las normas que regulan la vida de la sociedad mercantil y de las operaciones mercantiles y de comercio se encuentran contenidas en el Código de Comercio, el no amplía ni se extiende en gran medida respecto de su regulación, remitiéndolo al Código Civil, dejando muchos vacíos de ley.

Se tiene igualmente que, en Venezuela, las normas que regulan el funcionamiento de la permuta financiera, interpretada en su conjunto, así como la costumbre mercantil; han hecho que se tenga la creencia que basta con aplicar la costumbre y la Analogía para la resolución de conflictos, esto es; del ejercicio económico. Sin embargo, no hay ninguna estipulación expresa de ley que así lo establezca, en la misma medida que tampoco hay estipulación normativa que prohíba que puede hacerse de forma distinta.

En este sentido, el marco normativo en Venezuela –al no prohibir-, soporta la posibilidad de aplicación de un sistema para el intercambio de divisas, bienes y servicios según la Costumbre Mercantil, siempre que se cumplan con los presupuestos establecidos, reafirmados y tomados del derecho mercantil y civil, previamente estudiado. Así pues, una vez cumplido con tales parámetros; se puede tener una percepción completa y entendible del Swap Financiero entendiendo que el mercado de ‘swaps’ está en un proceso de importantes cambios regulatorios en busca de mayor transparencia, acceso a la información y reducción de riesgo sistémico.

### **Referencias Bibliográficas**

Congreso de la República de Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 475. 26 de julio de 1955. **Código de Comercio**. Caracas.

Código Civil de Venezuela, Gaceta Oficial N° 2990 Extraordinaria (1982)

Curso de Derecho Mercantil, Alfredo Morles Hernandez (2007)  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Swap\\_\(finanzas\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Swap_(finanzas))

<https://www.bbva.com/es/swaps-que-son-y-como-funcionan/>

**POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL CON PERSPECTIVA DE GÉNERO  
PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA Y  
CAMBIOS CLIMÁTICOS**

SOCIAL INCLUSION POLICIES WITH A GENDER PERSPECTIVE  
FOR FOOD SECURITY IN TIMES OF PANDEMIC AND CLIMATE CHANGE

**Verónica Migdalia González**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[vemigo@gmail.com](mailto:vemigo@gmail.com)

ORCID: [orcid.org/0000-0001-8640-9461](https://orcid.org/0000-0001-8640-9461)

**RESUMEN**

El presente estudio pretende analizar la importancia de implementar políticas públicas de inclusión social con perspectiva de género, con el propósito de que la mujer sea considerada como un componente determinante para garantizar la seguridad alimentaria, dado los problemas latentes causados a nivel mundial, tanto por la pandemia del Covid-19, como por los efectos del cambio climático, los cuales han repercutido directamente en la indisponibilidad y accesibilidad hacia los alimentos por parte de la población. Tal situación debe ser analizada conscientemente para fortalecer las políticas de inclusión y buscar erradicar los niveles de inseguridad alimentaria que afecta mayormente a los sectores en estado de pobreza y pobreza extrema. Metodológicamente, esta investigación está enmarcada en un tipo cualitativo, utilizando técnicas con valor interpretativo que pretende analizar el significado de hechos que se suscitan de manera natural, teniendo a su vez un diseño no experimental, transeccional. Dentro de sus principales conclusiones se resalta la necesidad de reforzar políticas públicas con perspectivas de género para garantizar la seguridad alimentaria.

**Palabras Clave:** inclusión social, perspectiva de género, seguridad alimentaria, pandemia, cambios climáticos

**ABSTRACT**

The objective of this study is to analyze the importance of implementing public policies for social inclusion with a gender perspective, so that women are considered as a determining component to guarantee food security, given the latent problems caused worldwide, both by the Covid-19 pandemic, as well as by the effects of climate change, which have directly affected the unavailability and accessibility of food by the population. Such a situation must be consciously

analyzed to strengthen inclusion policies and seek to eradicate the levels of food insecurity that mainly affects the sectors of poverty and extreme poverty. Methodologically, this research is framed in a qualitative type, using techniques with interpretative value that aim to analyze the meaning of the facts that arise naturally, having in turn a non-experimental, transactional design. Among its main conclusions, the need to reinforce public policies with a gender perspective to guarantee food security stands out.

**Keywords:** social inclusion, gender perspective, food security, pandemic, climate change.

## Desarrollo

### Efectos generados por la pandemia del covid-19

Las complejas situaciones a nivel mundial generadas por la pandemia, sumergieron a los países en un contexto poco prometedor. No se trataba sólo de un tema relacionado con el ámbito de la salud, ni con los mecanismos de protección social que se pudieran ofrecer en tiempos de Covid-19, sino que esta problemática fue más allá, dado que la pandemia generó consecuencias desestabilizadoras de toda índole: políticas, económicas, sociales, culturales, laborales.

Estas complicaciones trascendieron los escenarios actuales de mundo, afectando los ingresos públicos, la caída del PIB, a las unidades de producción, la buena marcha del aparato productivo de los Estados, en especial en América Latina, que tuvieron que sortear y aún continúan sorteando grandes desafíos para poder recuperarse.

Hasta ahora ningún país en el mundo ha demostrado que se encontraba preparado para la desestabilización que generó la pandemia, con lo cual se evidenció una economía totalmente deprimida en todos los escenarios mundiales: un escaso movimiento del aparato productivo, empresas de capital público y privado que terminaron totalmente paralizadas; el crecimiento sostenido del desempleo, un fuerte descenso en los ingresos de los Estados, una palpable y registrada alza en la inflación que desgastó el poder adquisitivo de la población contribuyendo a sumergirla en el mayor auge de pobreza y miseria que se haya vivido en los últimos tiempos, traduciéndose en la mayor contracción de los últimos 100 años con fuertes costos económicos, laborales, sociales y productivos.

Ahora bien, en el marco de la pandemia, muchos países anunciaron ciertas medidas de restricción, a los efectos de mitigar los focos de contagio; no obstante, aún y cuando estas medidas fueron estrictamente necesarias, generó que, mientras por un lado se buscaba evitar la propagación del virus manteniendo a la población en situación de resguardo, lejos de la exposición del virus por su rápida expansión; por el otro, paralelamente, se producía la paralización parcial del aparato productivo y de la producción de bienes y servicios.

Hay que destacar que los procesos productivos se ponen en funcionamiento gracias a la operatividad de los trabajadores, por lo que, al emitirse estas medidas de prevención y control para apaciguar los efectos de la pandemia, estas actividades terminaron afectadas por la ausencia de éstos, lo que obligó a muchas entidades de trabajo a cerrar sus puertas por situaciones de crisis o quiebras, sobre todo las pequeñas y medianas empresas, lo que inevitablemente se tradujo en altos niveles de desempleo.

El desempleo es y ha sido uno de los temas más controversiales que siempre ha estado presente en las agendas políticas. Este fenómeno social genera consecuencias importantes que tienen que ver con la carencia que presenta las personas de proveerse de ingresos o de medios económicos y que, dadas las circunstancias, no están en condiciones para procurárselos, lo que irremediamente se traduce en el incremento de los niveles de pobreza y pobreza extrema.

En ese sentido, la pandemia no sólo provocó la trágica pérdida de vidas humanas y daños a la salud de las personas y a las comunidades, sino que también tuvo consecuencias devastadoras en el mundo del trabajo, causando un aumento del desempleo, el subempleo y la inactividad; pérdidas de ingresos de los trabajadores y de las empresas, especialmente en los sectores más afectados; cierres y quiebras de empresas, en particular de microempresas y pequeñas y medianas empresas; interrupciones de las cadenas de suministro; informalidad e inseguridad laboral y de los ingresos; con ello ha exacerbado la pobreza y las desigualdades económicas y sociales, mediante el incremento de la tasa de desocupados y una mayor cantidad de personas sin medios de ingresos para proveer su sustento y el de su núcleo familiar.

### **Cambios climáticos en tiempo de covid-19**

Ahora bien, aunado a lo anterior, entre los años 2020 y 2021, aparte de las graves consecuencias generadas por la pandemia a nivel mundial, el tema referido al cambio climático estuvo latente en tiempos de Covid-19, lo cual conllevó a que los grupos más vulnerables de la colectividad presentasen grandes dificultades para proveerse de medios de subsistencia, incluso en los campos rurales, dados los efectos generados por el cambio climático, insertando a la población en los niveles más bajos de pobreza.

En ese sentido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP) 26, de 2021, reconoció que éste supone una amenaza social, económica y ambiental cada vez mayor, que ha causado y continuará causando pérdidas y daños a medida que aumenten las temperaturas, se agraven los efectos de los fenómenos meteorológicos extremos, empeore la calidad y el abastecimiento de agua segura, así como empeoren los fenómenos de evolución lenta.

El cambio climático aumenta la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, que suponen una menor disponibilidad de alimentos y dificulta la producción agropecuaria de subsistencia y el acceso a alimentos. Además, el

cambio climático produce pérdida de biodiversidad (plantas alimenticias y medicinales) y disminuye las fuentes naturales de agua dulce.

No obstante, a lo anterior, el impacto del cambio climático va más allá de las temperaturas, los fenómenos extremos y la pérdida de biodiversidad. También repercute en la seguridad alimentaria. De esto existen evidencias e incluso se han identificado riesgos potenciales en todos los sectores de los que depende nuestra alimentación: desde los recursos hídricos, la ganadería y la agricultura hasta el medio marino y el terrestre.

### **Seguridad alimentaria vs pandemia del covid-19 y los cambios climáticos.**

En efecto, todos estos problemas de pandemia, cambios climáticos, recesión, entre otros, tuvieron afectación directa sobre la seguridad alimentaria, dado que esta existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y para llevar una vida activa y sana, siendo que lo contrario, denota su inexistencia.

Esta definición no menciona las responsabilidades de los actores y se centra en la disponibilidad de los alimentos y el acceso a los mismos, ya sea por la producción y/o la compra en el mercado. La seguridad alimentaria, para Pimbert (2009) es una definición que enfatiza lo técnico, y que hay grupos vulnerables en cada país y reconoce a las mujeres en el centro de la seguridad alimentaria, especialmente como productora y responsable de la alimentación familiar y de las comunidades, al tiempo que promueven el desarrollo sostenible.

En relación a este último punto alusivo al Desarrollo sostenible, se puede mencionar que este encuentra su soporte teórico en los diferentes elementos que lo envuelven, partiendo que el término desarrollo sostenible se entiende como aquel que satisface las necesidades presentes sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Actualmente existen múltiples interpretaciones del concepto de desarrollo sostenible y coinciden en que, para lograrlo, las medidas a considerar deberán ser económicamente viables, respetar el medio ambiente y ser socialmente equitativas. A pesar de este reconocimiento de la necesidad de una interpretación integrada de estas tres dimensiones, en la práctica es necesario un cambio sustancial del enfoque de las políticas y programas en vigor.

Dentro de ese contexto, la Comisión Brundtland de Naciones Unidas, en su informe “Nuestro futuro común” definió el desarrollo sustentable como: “aquel desarrollo que permite cubrir las necesidades presentes sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras para cubrir sus necesidades estableciendo así vínculos entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales.”

Por su parte, Villamizar (s/f) señala que el desarrollo sostenible es el término que se le da al equilibrio del manejo del planeta en tres ámbitos: ambiental, social y económico. Teniendo en cuenta que ningún recurso renovable deberá utilizarse a un ritmo superior al de su generación, ningún contaminante deberá producirse a

un ritmo superior al que pueda ser reciclado, neutralizado o absorbido por el medio ambiente, ningún recurso no renovable deberá aprovecharse a mayor velocidad de lo necesario para sustituirlo por uno renovable utilizado de manera sostenible.

Se refiere entonces a este desarrollo sostenible como un proceso integral que exige a los distintos actores de la sociedad compromisos y responsabilidades al aplicar mecanismos económicos, políticos, ambientales y sociales, así como en los patrones de consumo que determinan la calidad de vida. Requiere el manejo de recursos naturales, humanos, sociales, económicos y tecnológicos, con el fin de alcanzar una mejor calidad de vida para la población, y al mismo tiempo, velar porque los patrones de consumo actual no afecten el bienestar de las generaciones futuras.

En todo caso, muchos autores concuerdan con Villamizar en su conclusión, cuando a partir de la definición de los términos, indica que el desarrollo sostenible es aquel tipo de desarrollo que se da en una nación que puede mantener o sostener el equilibrio en la parte social, económica y ambiental; y desarrollo sustentable, es el tipo de desarrollo que genera una mejor calidad de vida, sin dejar que el consumismo afecte las generaciones futuras.

Entonces, el desarrollo sostenible sólo se mantiene en la línea de estándares permitida, mientras que el sustentable, es aquel que crea o genera una mejor calidad de vida sostenible en el tiempo. Mientras que no se ajusta el concepto sustentable al entenderlo como que se puede sustentar o defender con razones.

En ese sentido, para Carrizosa (2018) uno de los objetivos del desarrollo sostenible es aquel que pretende hacer perpetua la elevación de la calidad de vida en una sociedad dada, con toda la complejidad que agrega el concepto de calidad de vida, o expresar cosas muy amplias y muy abstractas como decir que el desarrollo sostenible es aquel que asegura a perpetuidad la vida humana en el planeta, con lo cual incluimos también problemas que tienen que ver con la teoría de la evolución.

No obstante, a lo anterior, con la pandemia, lejos de verse tal evolución, según el informe de la FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, (2021), se observó un retroceso considerable al punto que en las Américas en 2020, el 41% de las personas tenían inseguridad alimentaria moderada o grave, y el 14% experimentaba inseguridad alimentaria extrema, definida como quedarse sin alimentos y pasar un día o más sin comer. Además, 267 millones de personas se vieron afectadas por la inseguridad alimentaria moderada o grave, lo que indica que 60 millones más de personas que en 2019, carecían de acceso físico o económico a la cantidad y calidad de alimentos necesarios para la salud y el desarrollo en plena pandemia del covid-19.

Según información suministrada por el Banco Mundial (2022), en 85 países, un número considerable de personas se quedaron sin alimentos o redujeron su consumo durante los dos primeros años de la pandemia de COVID-19. La disminución de la ingesta de calorías y la nutrición deficiente amenazan los avances obtenidos en materia de salud y reducción de la pobreza, y podrían tener efectos duraderos en el desarrollo cognitivo de los niños pequeños.

En atención a lo anterior, para la ONU (2018) la inseguridad alimentaria es atribuida a diversos factores, como por ejemplo: inadecuadas políticas, toma decisiones y el bajo compromiso de autoridades estatales para afrontar el hambre y la pobreza de sus pueblos; así mismo, la falta de oportunidades laborales, la distribución desigual de los recursos estatales y la ausencia de políticas de apoyo hacia el sector agro productivo para asegurar la estabilidad alimentaria de la población.

Las condiciones medioambientales extremas (inundaciones, sequías, entre otros), sumada a la baja gestión gubernamental para enfrentar dicha problemática y la insuficiente preparación campesina que asegure la conservación de los recursos naturales, son factores que perjudican seriamente la estabilidad alimentaria global y mucho más en tiempos de pandemia en donde hubo una paralización del sector productivo.

### **El rol de las mujeres en la seguridad alimentaria**

Las Naciones Unidas, centran su atención en las mujeres de todo el mundo como agentes de cambio, de modo que las enseñan a incorporar soluciones inteligentes desde el punto de vista climático en las labores que realizan. Estos enfoques impulsados por la comunidad no solo resultan beneficiosos para el medio ambiente, sino que también empoderan a las mujeres para ayudarlas a mejorar la calidad de vida de sus familias y comunidades, al tiempo que promueven el desarrollo sostenible.

Esto demuestra que el papel de la mujer es clave en la producción agrícola y la seguridad alimentaria. Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2022), las mujeres son las principales agricultoras y productoras en gran parte del mundo, sin embargo, su trabajo sigue sin estar formalmente reconocido. De hecho, en los países en desarrollo las mujeres componen aproximadamente el 43% de la fuerza laboral en la agricultura. Son numerosas las voces que defienden que la promoción de los derechos de las mujeres y su participación en el mundo rural debería ir ligada a una nueva forma de entender el desarrollo sostenible.

Lamentablemente en el sector agrícola, las desigualdades de género en el control, acceso y los préstamos de los recursos productivos, son generalizados, lo cual limita en gran medida el desarrollo del sector. Además, los roles sociales asignados a los hombres y a las mujeres también generan disparidades en la distribución de activos dentro del hogar, afectando fuertemente a la seguridad alimentaria y al bienestar de los hogares.

En ese sentido, para el crecimiento sostenido del sector agropecuario en la región de América Latina y el Caribe se requiere la buena práctica de un proceso de inclusión con perspectiva de género para lograr un desarrollo sostenible y conseguir seguridad alimentaria y nutricional. En estudios realizados por BID (2022), las mujeres pueden llegar a producir aproximadamente entre el 60-80% de los alimentos a nivel mundial y las mismas representan el 20% de la mano de obra agrícola en la región.

Conforme a lo anterior, las mujeres se erigen como elementos claves para la seguridad alimentaria, no sólo para su núcleo familiar, sino también para las comunidades. No obstante, a lo anterior, en la mayoría de los casos esta contribución a gran escala que realizan las mujeres mediante la producción de alimentos, no es reconocida; siendo entonces que, las mismas no son beneficiadas con los programas de capacitación, formación y financiamiento otorgados por los Estados.

Por ello, la propuesta es constituir nuevos modelos productivos de emprendimientos familiares a nivel de América Latina en los campos rurales, para el fortalecimiento de la economía social, con miras a la búsqueda de resultados positivos en pro y beneficio del incremento de la cadena alimentaria o producción de bienes y servicios en todo los países para garantizar la seguridad alimentaria.

En ese sentido, es necesario establecer propuestas para fortalecer los lazos de producción en cadena, que permitan constituir redes de interconexión y cooperación para el desarrollo de emprendimientos y el aprovechamiento de los recursos naturales mediante la copetencia (colaboración y competencia), entre las mismas y el intercambio de los rubros que éstas produzcan a través de la cooperación endógena, lo que permitirá la disponibilidad de alimentos de producción nacional en la cadena primaria; aumentando, en ese sentido, la disponibilidad de dichos productos, generando a su vez excedentes en la producción de éstos incluso para la exportación.

A través de estas políticas públicas de inclusión social de la mujer, pudiera generarse una garantía en torno a la seguridad alimentaria, pudiéndose establecer redes de gobernanza, que requerirán apoyarse en una acción coordinada entre los representantes del gobierno regional y local y las comunidades organizadas como grupos de interés, liderado por mujeres, lo que permitirá reconocer las carencias de las comunidades y, que al mismo tiempo, les genere la necesidad de participar en la solución de dichos asuntos, coordinando actividades de producción que se lleven a cabo dentro de la propia comunidad, basado en valores e identidades colectivas como elemento necesario para el desarrollo sostenible, dentro del marco de la inclusión y protección alimentaria de las familias.

Bajo este esquema, se configurarán relaciones de producción e intercambio primario, al tiempo que se constituyen nuevos tejidos productivos de intercambios complementarios y solidarios, orientados a la satisfacción de las necesidades sociales, traduciéndose en una economía eficiente, sustentable y que genera retornabilidad social y económica del proceso productivo, con la participación y el empoderamiento de las mujeres en dichos procesos.

En ese sentido, se requiere la identificación de las potencialidades que ofrecen los propios recursos naturales de cada región y que puedan mantenerse y producirse aún en contra de los posibles cambios climáticos y el efecto invernadero generado.

De allí que, una vez que éstos recursos hayan sido identificados, proceder a derrumbar las barreras que muchas veces imposibilitan el desarrollo de emprendimientos por parte de las mujeres, bien sea por estar excluidas de oportunidades de formación o bien por razones de género, dificultades de acceso,

o condiciones socioeconómicas, lo cual se lograría revertir a través de los procesos de capacitación y formación, lo que brindará mayores oportunidades de crecimiento, emprendimientos y empoderamientos de las mujeres en estos procesos de cambio, produciendo alternativas de empleo que les permita satisfacer sus necesidades, las de su familia y las de la comunidad, al tiempo que disminuyen los niveles de hambre y pobreza exacerbados por la pandemia del covid-19.

## **Metodología**

Esta investigación está enmarcada en un tipo cualitativo, utilizando técnicas con valor interpretativo que pretende analizar el significado de hechos que se suscitan de manera natural, teniendo a su vez un diseño documental, no experimental, transeccional, aplicando asimismo la observación, el análisis documental y la exégesis como técnicas de análisis.

## **Resultados de la investigación**

En atención a lo anterior, se trata de promover la generación del tejido productivo a través de la dispersión de las redes de producción en correspondencia con la copetencia (colaboración y competencia) de los emprendimientos comunitarios, lo que permitirá fortalecer la cadena de producción de alimentos, traduciéndose en el crecimiento sostenible y sustentable de la economía social de cualquier comunidad y una vez satisfechas las necesidades de la colectividad, los productos cosechados, producidos o procesados en el seno de lo interno, podrán ser utilizados a su vez para su comercialización internacional.

Todo lo anterior en aras de ir fortaleciendo el crecimiento sostenible del modelo socio económico implementado por los Estados, vislumbrando el impacto que esto puede generar a la economía y a la seguridad alimentaria, sin descuidar la necesidad de construir alianzas que permitan desarrollar políticas públicas orientadas a una mejor distribución de la riqueza y la eliminación de la pobreza para consolidar y expandir el poder popular y la democracia social en manos de las familias.

Al mismo tiempo, en lo social, el trabajo como factor que dignifica a la humanidad, fortalecerá el sentido de independencia de la mujer, ayudándola a incorporarse al campo laboral, a tomar decisiones estratégicas, a contribuir con los gastos familiares, mantener sus propias familias e incluso independizarse de maridos abusivos, si tal fuera el caso.

Asimismo, atendiendo a los objetivos estratégicos establecidos en los planes gubernamentales de cada Estado, en concordancia con el accionar de las comunidades, los Estados podrán consolidarse en un país potencia en lo social, lo económico y lo político, con base al aprovechamiento óptimo de las potencialidades que ofrecen sus propios recursos naturales, debidamente armonizado con la inclusión y participación activa de las mujeres dentro de los

procesos productivos bajo un enfoque de desarrollo sostenible que permita garantizar la seguridad alimentaria de la población ante los efectos adversos producidos por la pandemia del covid-19 y el cambio climático.

## Conclusiones

Dentro de las principales conclusiones se pueden destacar las siguientes:

- La seguridad alimentaria es un tema de preocupación mundial que no se trata sólo de un tema de accesibilidad a los alimentos, sino a una calidad nutricional.
- Las exclusiones y las desigualdades de género generan menores opciones para la obtención de alimentos que garanticen una seguridad nutricional.
- Se deben abrir nuevos espacios de socialización con perspectiva de género, mediante la implementación de políticas públicas de inclusión social, que permitan solucionar los desequilibrios existentes entre hombres y mujeres y más si se trata de aspectos relacionados con la seguridad alimentaria, se busca, en ese sentido, fortalecer el poder de gestión de las mujeres y brindarles el apoyo requerido para desarrollar resiliencia tanto ante los impactos adversos generados por la pandemia del covid-19, como a los efectos del cambio climático.

## Referencias Bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2022) Informe: Cuál es el rol de la mujer en la seguridad alimentaria?. Informe BID.

Banco mundial (2022) Informe: Agricultura y Seguridad Alimentaria En: [Úhttps://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update](https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update)

Carrizosa, J. (2018) Construcción de la Teoría de la Sostenibilidad. Publicado en: Misión Rural: Transición, Convivencia y Sostenibilidad. Documento 5: Sostenibilidad. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, IICA. Bogotá. 2018.

Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Informe: ¿Qué es la perspectiva de género y por qué es necesario implementarla? 22 de noviembre de 2018. En <https://www.gob.mx/conavim/articulos/que-es-la-perspectiva-de-genero-y-por-que-es-necesario-implementarla>.

Comisión Brundtland de Naciones Unidas. (1987) Informe: “Nuestro futuro común” Asamblea General Cuadragésimo segundo período de sesiones Terna 83 agosto. 1987. Desarrollo y Cooperación Económica Internacional: Medio Ambiente Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición (MEM) [Internet]. Vol. Cuarta ver. 2013. [cited 2018 Mar 15]. Available from:

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF\\_Version\\_2\\_SP.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1213/gsf/GSF_Version_2_SP.pdf)

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF, (2021) Informe: “El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021”. Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/es/c/cb4474es>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Alianzas para la Nutrición Infantil. Alianzas para la Nutrición Infantil Quito: UNICEF; 2014.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Panamericana de la Salud (OPS). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe Santiago de Chile: FAO; 2017.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2015 Nueva York: ONU; 2015. Última actualización: Ago 15, 2022 <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>

Pimbert, M (2009) Las mujeres y la soberanía alimentaria revista de agroecología Leisa volumen 25 No. 3. Septiembre 2009.

VILLAMIZAR, F. ¿desarrollo sostenible? o ¿sustentable? (s.c) (s.f).

**BRECHAS EXISTENTES PARA EL ACCESO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
LABORALES Y DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS MIGRANTES EN  
LATINOAMERICA EN TIEMPOS DE COVID Y POST COVID-19**

EXISTING GAPS FOR ACCESS TO PUBLIC LABOR AND SOCIAL  
PROTECTION POLICIES FOR MIGRANTS IN LATIN AMERICA IN TIMES OF  
COVID AND POST COVID-19

**Verónica Migdalia González**

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín (URBE, Venezuela)

[vemigo@gmail.com](mailto:vemigo@gmail.com)

ORCID: [orcid.org/0000-0001-8640-9461](https://orcid.org/0000-0001-8640-9461)

**RESUMEN**

La crisis económica que ha producido la pandemia del Covid-19 en Latinoamérica, ha generado, de manera muy marcada, incrementos considerables en las tasas de desempleo, ello aunado al desgaste de los servicios ofrecidos por los Estados a la población y la poca puesta en práctica de políticas públicas de índole laboral y de protección social, lo cual ha incidido considerablemente en generar mayores brechas para incorporar y atender a las personas en situación migratoria, vulnerando así, derechos humanos fundamentales. Metodológicamente, se trata de un estudio documental, descriptivo, transeccional, con un diseño no experimental. Dentro de sus principales conclusiones se señala que tras los efectos adversos generados por la pandemia de COVID-19, los Estados, requieren del compromiso responsable de poner en prácticas políticas públicas laborales de protección social sin ningún tipo de discriminación ni exclusión de la población migratoria para que estas políticas alcancen una verdadera e incluyente eficacia.

**Palabras clave:** Políticas públicas laborales, protección social, migración, pandemia

**ABSTRACT**

The economic crisis that the Covid-19 pandemic has produced in Latin America has generated, in a very marked way, considerable increases in unemployment rates, this coupled with the wear and tear of the services offered by the States to the population and the poor implementation of practice of public policies of a labor nature and social protection, which has had a considerable impact on generating greater gaps to incorporate and care for people in a migratory situation, thus violating fundamental human rights. Methodologically, it is a documentary, descriptive, cross-sectional study, with a non-experimental design. Among its

main conclusions, it is pointed out that after the adverse effects generated by the COVID-19 pandemic, the States require a responsible commitment to put into practice public labor policies for social protection without any type of discrimination or exclusion of the migrant population to that these policies achieve true and inclusive effectiveness.

**Keywords:** Labor public policies, social protection, migration, pandemic.

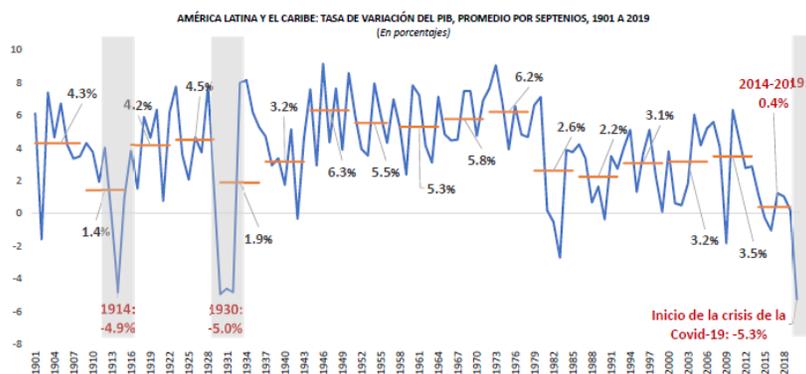
## Introducción

Para nadie es un secreto que en los últimos tiempos el acentuado fenómeno migratorio de los campos a los núcleos urbanos, el desgaste en los servicios prestados por los Estados a la población, en particular en los países en vías de desarrollo, aunado a las constantes y reiteradas crisis económicas que han conllevado a incrementos considerables de tasas de desempleo, de manera constante y marcada en estos últimos 10 años, en América Latina, dan pie a estudiar el fenómeno laboral el cual ha estado rodeado de aspectos económicos y sociales que evidentemente han dejado de ser coyunturales, como originalmente se creía, para ser tomados como un problema estructural del modelo económico y político de las sociedades modernas, máxime en tiempos de pandemia.

## Desempleo y contracción económica

En primera instancia, es importante destacar que antes del COVID-19, en América Latina, las cifras en relación al desempleo eran realmente deprimentes, debido a la poca atención prestada al empleo formal y la desatención total al trabajo informal por parte de los Gobiernos y sectores involucrados debido a la falta de políticas en materia de estímulo para el fortalecimiento de las industrias del sector privado, mostrando sólo un breve crecimiento del empleo en un 0,4% entre el 2014-2019, tal como se muestra en la siguiente gráfica:

**Antes de la pandemia América Latina y el Caribe mostraba bajo crecimiento y el 2020 se espera la peor contracción económica desde 1930**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos Maddison

Ahora bien, dada la pandemia mundial del COVID-19 y la evidente paralización del proceso productivo en casi todos los espacios laborales, sumado a los efectos negativos de un desempleo que ha venido en ascenso, la realidad ha desembocado en grandes cambios sociales y a una crisis financiera mundial, lo que ha venido progresivamente afectando a todos los sectores, en especial al laboral que se constituye en un eje transversal que, por un lado, permite a la población obtener ingresos a través de la prestación de sus servicios para su sustento y bienestar, mientras que, por el otro, incentiva el aparato productivo para el aumento de la producción de bienes y servicios, movilizándolo el mercado económico.

Desde una perspectiva regional, para la OIT (2020), la disminución de la actividad laboral desde el primer trimestre del año 2020, no llevaba un ritmo igual en las diferentes regiones de Latinoamérica, dado que el resultado de esta disminución era proporcional a la aparición y propagación del virus en los diferentes países y, a las medidas de distanciamiento social tomadas por los gobiernos. Es decir, mientras más se propagaba el virus, mayor era la disminución de la actividad laboral. De allí que la estimación de las horas perdidas durante el primer trimestre del año 2020, se situó en el 4,5 %, lo que se constituía en un equivalente aproximado de 130 millones de empleos a tiempo completo; sin embargo, con la propagación del virus el panorama empeoró para todos los grupos regionales, siendo que las estimaciones indicaban que el mayor descenso se registraba en las Américas, en Europa y Asia Central. Por ello, en las Américas, la pérdida de horas de trabajo en el segundo trimestre de 2020 alcanzó un poco más del doble del primer trimestre, es decir un aproximado de 12,4 %, que se fue extendiendo hacia el primer trimestre de 2021.

En este punto, es importante destacar que el PIB y la variable del desempleo son proporcionalmente inversos, por lo que el porcentaje de desempleo aumenta cuando el ciclo económico está en su punto más bajo, por ello con la llegada del Covid-19 hubo en todos los países en general una caída del PIB y esto repercutió en el aumento del desempleo, lo cual, según cifras de la OIT (2020) generaron casi 30 millones más de pobres. Sumergiendo a América Latina en índices de Pobreza y Pobreza Extrema en un escenario de caída del PIB de 5.3% y aumento del Desempleo de 3.7 puntos porcentuales en 2020 y de 7,4 en 2021.

En ese sentido, para la OIT y la CEPAL (2020) el impacto en los mercados laborales de cada país de la región dependía, entre otras cosas, de la estructura productiva y la composición del empleo de cada sector. Entre las áreas que fueron gravemente afectadas se encuentran las relacionadas con el turismo (aerolíneas, alojamiento, restaurantes y hoteles), el comercio y la industria manufacturera, así como las actividades inmobiliarias y administrativas. Estos sectores son intensivos en mano de obra y algunos, como es el caso del comercio, concentran una elevada proporción de empleo informal. Otros sectores que también soportaron un impacto medio-alto son el transporte y almacenamiento y las actividades de entretenimiento y culturales. Los trabajadores de estos sectores se vieron afectados con particular intensidad por el riesgo económico.

En líneas generales, la crisis originada para la pandemia del Covid-19, que no sólo afectó a ámbitos de la salud, sino que ocasionó una de las mayores contracciones que se haya generado en los últimos tiempos, produjo que, en medio de dicha crisis, los Estados implementaran medidas para sus trabajadores tanto en el ámbito laboral como en la protección social para, de una u otra manera, mitigar los efectos adversos de la pandemia; no obstante, muchas de estas medidas no incorporaron a los trabajadores migrantes que se encontraron bajo una doble vulneración por no estar en sus países de origen y, al mismo tiempo ser excluido de las medidas de protección implementadas por los países en Latinoamérica.

### **Los migrantes en tiempos de pandemia**

Uno sectores duramente afectado con la llegada del COVID-19 y que no encontraban sosiego ni en su país de origen, ni en el país dentro del cual se hallaban, son los trabajadores migrantes, quienes por razones de la pandemia no estaban laborando y muchos de los cuales no tuvieron acceso a los beneficios prestacionales ofrecidos por las políticas públicas gubernamentales; estando fuertemente limitados al no generar ingresos para su subsistencia ni el envío de remesas a sus familiares, así como no poder movilizarse debido a las medidas de restricción, siendo víctimas de discriminación y exclusión y, en muchos casos, no poder regresar a sus países de origen, debido al cierre de las fronteras.

Es importante resaltar que la migración laboral, en palabras de Delgado et al (2009) se ha convertido en factor determinante y de gran impacto en la economía mundial debido a las grandes cantidades de remesas que cada año envían a sus países de origen los trabajadores migrantes, contribuyendo tanto al crecimiento económico de éstos, así como al sostenimiento de sus propias familias.

Por otro lado, Guadagno citado por Weller (2020) consideraron que en tiempos de Covid que se reforzaron aún más las políticas anti-inmigración, bajo el discurso del temor a la expansión de virus provenientes de otros países, criticando el multilateralismo y argumentando que la migración internacional representa un elevado riesgo a la situación sanitaria de los países de destino.

Para la CIDH (2013) las políticas migratorias que constituyen el conjunto de actos administrativos, medidas, acciones, leyes y también las omisiones institucionales llevadas a cabo por un Estado para regular la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio, se constituyen en herramientas necesarias para enfrentar los diferentes retos que conllevan las migraciones internacionales.

Sin embargo, como señala Gzesh (2008) para nadie es un secreto que en los estados más democráticos y pudientes de Norteamérica y Euro-pa, no se respetan los derechos humanos de los no ciudadanos y en particular de los migrantes no autorizados. Algunos defensores afirman que la precaria condición de los migrantes indocumentados es parte de una política económica implícita que descansa en la sobre-explotación de los trabajadores vulnerables para

mantener bajos los costos de la mano de obra en el sector de servicios, las industrias marginales y en la agricultura.

Por ello, los organismos internacionales, tenían la responsabilidad de velar por el bienestar de los migrantes, máxime durante esta crisis mundial, dado que se acrecentó la situación de vulnerabilidad en que se encontraban los migrantes por enfrentarse crudamente a la realidad de ser víctimas de exposición a la pandemia, de exclusión a los sistemas de protección y, en el peor de los casos de persecuciones. Y tan es la magnitud de este problema que muchos países de origen no permitieron su retorno, señalándolos de ser potenciales portadores y propagadores del virus, los que los colocaba en la cúspide de las personas más afectadas y vulnerables ante este escenario de la pandemia con la más fragante violación de sus derechos humanos fundamentales.

Para la CEPAL/OIT (2020) más allá de la ayuda humanitaria que se ha desplegado en algunos casos, los trabajadores migrantes requerían durante la crisis, mayor protección laboral y acceso a las prestaciones de la seguridad social que disfrutaban los trabajadores nacionales de los países receptores. De igual manera, debieron tener la posibilidad de registrarse en los programas de transferencias sociales y de beneficios laborales, así como contemplar para ellos posibles moratorias temporales de visas y que los trabajadores migrantes afectados por esa situación fuesen considerados en las políticas sociales implementadas por los países de Latinoamérica.

### **Políticas públicas laborales y de protección social en tiempos de pandemia y post pandemia**

Dentro de los modelos democráticos las demandas sociales de la población requieren respuestas oportunas y eficaces por parte de los Estados, quienes tienen la responsabilidad gubernamental de atenderlas, aplicando un conjunto de objetivos e implementando planes de acción y de aplicación para la solución de problemas colectivos que, en un momento determinado, tanto el gobierno como los ciudadanos consideran como prioritario. Estas políticas públicas se erigen como mecanismos para dar respuestas y obtener resultados de carácter socioeconómicos que se traduzcan en satisfactorios para la colectividad.

Diferentes políticas laborales fueron implementadas por los países de América Latina y Centroamérica de manera temporal y con miras incluso, a mantenerse en tiempos de post pandemia, para mitigar los impactos del COVID-19 y los efectos adversos que han asfixiado la economía mundial y a todos los sectores de producción, en especial a los trabajadores y su núcleo familiar y a las empresas. A continuación, se mencionarán sólo algunas de las medidas, tomando como referencia los datos recogidos en el portal de la Organización Internacional del Trabajo (2020) en el mundo del Trabajo y en donde se evidencia que no hubo políticas para la protección de los trabajadores migrantes.

## **Argentina:**

Con el propósito de disminuir los efectos del COVID 19 y su afectación directa a los trabajadores y a las empresas de todos los sectores, en Argentina se aprobaron varios Decretos Gubernamentales y se promovieron programas de apoyo dentro de los cuales se pueden mencionar los siguientes:

Prohibición de despidos sin justa causa y por las causales de falta, o disminución de trabajo y fuerza mayor durante las primeras fases de la pandemia (Decreto 329/20). Se concedió, de igual manera, una asignación Compensatoria al Salario en empresas de hasta 100 trabajadores; asimismo se aprobó salario complementario para empleados del sector privado (50% a cargo del Estado), y un sistema integral de prestaciones por desempleo. Reduciéndose asimismo los aportes patronales.

## **Bolivia:**

Se garantizó el salario de los trabajadores del sector público y para paliar los efectos adversos del Covid-19 en materia laboral y la repercusión en los ingresos de los trabajadores se crearon diversas ayudas conformadas por Bono Familia para familias de bajos recursos que consta de Bs 500 por hijo en edad de colegio Se otorgó la Canasta familiar gratuita donde se pagó un monto de Bs.400 (\$us.57) por el monto de la canasta familiar. El beneficio fue dirigido a: adultos mayores que recibían la renta dignidad, pero no otra renta o jubilación; madres que recibían el bono Juana Azurduy y personas que podían acceder al bono por discapacidad para beneficiar 1.6 millones de familias en el territorio nacional a nivel rural y urbano

## **Brasil:**

El presidente de la República emitió algunas Medidas Provisorias (MP) en materia laboral con ocasión a la pandemia del COVID-19, dentro de las cuales se pueden destacar: MP 936: que permitía la suspensión de los contratos laborales o la reducción de las horas de trabajo en lugar de la terminación del contrato, estableciendo de igual manera la financiación pública de parte de los ingresos mensuales de los trabajadores que redujeron sus horas de trabajo durante la pandemia Se efectuó el establecimiento de una "subvención mensual de emergencia" para los ciudadanos más vulnerables, con modalidades de empleos con bajos ingresos, informales, autónomos y desempleados

## **Chile:**

Dictamen N°1283/6 de la Dirección de Trabajo donde establece que debido a los efectos laborales de la cuarentena, éstos se consideraban de fuerza mayor o

caso fortuito, lo cual llevaría a una suspensión de las obligaciones recíprocas de la relación laboral, liberando a las partes de las obligaciones recíprocas que les impone el contrato de trabajo, es decir, empleador: otorgar el trabajo convenido y pagar la remuneración; y el trabajador: asistir a prestar los servicios convenidos. Quedando excluidos de los efectos del caso fortuito o fuerza mayor, aquellas labores indispensables y esenciales para la población determinadas por la autoridad competente. Por lo cual se Decreta la Ley 21.227 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo en circunstancias excepcionales aplicable a los casos de cierre temporal de empresas producto de decisiones de la autoridad, acuerdos de suspensión del contrato de trabajo y pactos de reducción temporal de jornada, se previó que el trabajador pasara a recibir ingresos desde el seguro de cesantía, mientras el empleador mantiene la obligación de pagar las cotizaciones previsionales y de salud del trabajador. Se estableció un subsidio mensual de cargo fiscal para trabajadores dependientes sujetos a jornada que perciban una remuneración mensual bruta inferior a US\$445 aproximadamente Se crea el Bono apoyo de ingresos y otro, equivalente al bono de Subsidio Único Familiar (SUF), el cual beneficiará a 2 millones de personas sin trabajo formal. Así como la acreción de un fondo de US\$2.000 millones para otorgar prestaciones y beneficios a las personas y familias más vulnerables, con miras a los trabajadores informales que no contaban con la protección del seguro de desempleo.

### **Colombia:**

En cuanto a medidas de protección al empleo se emitió Circular 33 (17/04/20) donde se otorgaban licencias remuneradas compensables, modificación de la jornada laboral, concertación del salario, modificación y suspensión de beneficios extralegales y concertación de beneficios convencionales. Asimismo, se emitió Decreto 488 (27/03/20) donde el Ministerio del Trabajo de ese país proponía alternativas para conservar el empleo: 1) Retiro de cesantías en fondos privados, un monto que compense la reducción del ingreso mensual. 2) Disfrute de vacaciones anticipadas, colectivas o acumuladas. 3) Los trabajadores que habían quedado desempleados podrían acceder a beneficios del Mecanismo de Protección al Cesante: ayuda económica de dos salarios mínimos. Se emitió el Decreto 486 (27/03/20) el cual creó un estímulo de carácter económico para los trabajadores y productores del campo mayores de 70 años, que se encontraban en aislamiento obligatorio y que no estaban siendo beneficiados por otro programa social del gobierno.

### **Costa rica:**

Se promovió la Ley de Autorización de Reducción de Jornadas de Trabajo buscaba preservar el empleo debido a la declaratoria de emergencia nacional. Se dictó el Reglamento para el procedimiento de suspensión temporal de contratos de trabajo y en caso de no ser posible la readecuación de funciones de personas en

riesgo, se recomienda el disfrute o adelanto de vacaciones. Se creó el Fondo Solidario para los Desempleados por Emergencias, financiado a partir de diferencial de precio de petróleo, con el propósito de ayudar a las familias la situación de contracción del mercado laboral, mediante el otorgamiento de subsidios de desempleo.

### **Cuba:**

En cuanto a las medidas asumidas por el gobierno Cubano para la protección del empleo y estimular la economía se mencionan:

En el sector estatal, para garantizar la continuidad de actividades y el mantenimiento del ingreso se acordó que, en caso de interrupción laboral, se promovió la reubicación de trabajadores. Si el trabajador no aceptaba la reubicación laboral de manera injustificada, no se le daría subsidio. En caso de no poder reubicar, se daba una garantía de un salario a 100% durante un mes. Pasado este mes, el salario era cobrado en un 60%.

Para los trabajadores que trabajaban para empleadores con actividad por cuenta propia, el empleador estaba obligado a garantizar una remuneración en proporción al tiempo real trabajado cuya cuantía no podía ser inferior al salario mínimo del país. Para los que no estaban trabajando debían pedir una suspensión de actividades. Para los trabajadores por cuenta propia, en caso de suspensión de la actividad, se suspendía el pago de los impuestos. Se aprobaron los aplazamientos necesarios para el Pago de la Seguridad Social.

### **Ecuador:**

El Ministerio del Trabajo, mediante Acuerdo 076, a los efectos de preservar el trabajo expidió las directrices para la aplicación de la reducción, modificación o suspensión emergente de la jornada laboral durante la declaratoria de emergencia sanitaria, con el fin de aliviar la presión del pago de salarios en el sector privado, previó que los empleadores llegasen a acuerdos de pago con los trabajadores durante la emergencia y que dispongan a sus empleados el uso de vacaciones acumuladas o siempre que medie el consentimiento del trabajador, el empleador podría permitir el goce de períodos de vacaciones anticipadas; y en general, el empleador podría adoptar medidas que razonablemente evitasen agravar la situación del trabajador, disposiciones que se encontraban contempladas en el Código del Trabajo. Se emitió Decreto 1022, en el cual el Ministerio de Inclusión Económica y Social entregaría un bono (Bono de Protección Familiar por Emergencia de contingencia de \$120, \$60 en Abril y \$60 en Mayo a 400 familias que se encontraban en el subempleo y cuyos ingresos fuesen menores a \$400 mensuales, siendo beneficiarios quienes no accedan al seguro social y que sus ingresos fuera inferiores al salario básico unificado, y afiliados al seguro campesino. Se extendió la cobertura del IESS durante 60 días adicionales a

quienes hubiesen quedado cesantes durante los meses de abril, mayo, junio y julio del año 2020. Así como la ampliación de la entrega del bono solidario.

### **El salvador:**

Se otorga Garantía de estabilidad laboral, por lo cual no podría ser despedido ningún trabajador que se encontrase en cuarentena por COVID-19, ordenada por la autoridad de salud competente, o imposibilitados de regresar al lugar de trabajo por restricciones migratorias o sanitarias decretadas en el país o en el extranjero y tampoco podrían ser objeto de descuento en su salario. Se otorgó ayuda a las empresas y a la continuidad de sus actividades, a través de medidas para mitigar el no pago de créditos, derivadas de la emergencia por el COVID-19, con estas normas también se permitía el otorgamiento de créditos, la consolidación, la reestructuración y el refinanciamiento de deudas en condiciones favorables, el no cobro de penalidades por no pago de obligaciones crediticias. Se crearon nuevas modalidades de trabajo que buscaban promover e implementar el teletrabajo como un instrumento para la generación de empleo y la modernización de las instituciones públicas, privadas y autónomas. Y la obligación de cumplir con las medidas de seguridad en el trabajo.

### **Guatemala:**

Se creó el Fondo para la Protección del Empleo, para el apoyo a trabajadores del sector privado, cuyos contratos hubiesen sido suspendidos. El monto se constituyó hasta por dos mil millones de quetzales (Q2,000,000,000), que podían ser otorgados hasta por un monto de Q75 diarios por trabajador. En cuanto a la Ayuda a las empresas y a la continuidad de sus actividades se creó el Fondo para las Micro, Pequeñas y Medianas empresas, línea de crédito de Q650 millones (USD84 millones) destinado a créditos comerciantes individuales, profesionales, empresas y cooperativas de ahorro y crédito. De igual manera, se difirió el pago del Impuesto de Solidaridad (ISO), y aquellas empresas que optasen por el beneficio no podían despedir a ningún trabajador, salvo causa justificada. Se realizó una ampliación del presupuesto de gasto del Estado, para cumplir con obligaciones de salarios y pactos colectivos adquiridos en años previos por el Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud Pública.

### **Honduras:**

Aportación solidaria para el mantenimiento temporal de empleo e ingresos para los trabajadores durante la vigencia de la emergencia nacional. Garantía de acceso a la seguridad social, los trabajadores mantenían el beneficio de acceso a la salud a través del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) aún y cuando estén en suspenso las aportaciones por motivo de la suspensión de labores o el período de la Emergencia Nacional. Ley de auxilio al sector productivo y a los trabajadores. El gobierno creó la Operación "Honduras Solidaria" para abastecer

con raciones de alimentos de la canasta básica al menos a ochocientas mil (800,000) familias afectadas por la crisis del COVID-19. Decreto Honduras Solidaria con Aportación solidaria para el mantenimiento temporal de empleo e ingresos para los trabajadores durante la vigencia de la emergencia nacional.

### **México:**

En materia laboral prohibió producirse despidos ni algún impacto sobre el salario que afectase la relación laboral, por lo que las empresas debían conservar el salario íntegro de sus trabajadores en la medida de las posibilidades; en ese sentido, aquellas empresas que evidentemente se encontrasen imposibilitadas para seguir esta recomendación, se les permitía acudir a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo para que ayudase a llegar a convenios que beneficien a ambas partes. En el ámbito social, tanto los discapacitados como los adultos mayores recibieron el pago de sus pensiones por adelantado, equivalente a cuatro meses. Por su parte, el programa del Seguro de Desempleo de la Ciudad de México se amplió a más beneficiarios por medio de la Acción social “Apoyo para personas residentes de la ciudad de México que perdieron su empleo formal a causa del covid-19, que consiste en otorgar un apoyo de \$1,500 pesos, a la población que perdió su empleo de manera involuntaria y proviene del sector formal. Extendiendo un Apoyo Emergente a Personas Trabajadoras No Asalariadas Residentes de la Ciudad de México, ante el COVID-19 por un monto único de \$1,500 pesos.

### **Nicaragua:**

Acordó otorgar permisos laborales con goce porcentuales de salarios. Reducir jornadas de trabajo. Realizar suspensiones temporales de contrato. Previo a la suspensión colectiva y temporal de los contratos buscar mutuo consentimiento, en las empresas bajo el régimen de zonas francas. Otorgar anticipo a cuenta de vacaciones en las empresas bajo el régimen de zonas francas. Acuerdo Tripartito de Zonas Francas. Interrupción de laborales de personas en situación de vulnerabilidad. Personas mayores a 60 años, mujeres en estado de embarazo, y personas de alto riesgo, será con goce de salarios en las empresas bajo el régimen de zonas francas. Acuerdo Tripartito de Zonas Francas.

### **Panamá:**

Modificación temporal de la jornada de trabajo, para la mitigación del riesgo de contagio para los trabajadores, empleadores y usuarios de los servicios. Modificación temporal de la jornada de trabajo y Reglamentación de la suspensión del contrato de trabajo, para los trabajadores de las empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas conforme a las medidas preventivas ordenadas por las autoridades gubernamentales dentro del Estado de Emergencia Nacional.

Reglamentación de la suspensión del contrato de trabajo Plan "Panamá Solidario", para atender las necesidades urgentes como resultado de la pandemia COVID-19 mediante los programas: Bolsas de Comida, Bono Solidario y Vale Digital. Por otro lado, a los efectos de Prevención contra la discriminación y la exclusión se extendió la vigencia de los permisos de trabajo para los trabajadores extranjeros. Uso de vacaciones vencidas o adelantadas, para los trabajadores con 60 años o más al igual que aquellos que padezcan de enfermedades crónicas y mujeres embarazadas podían acogerse a vacaciones vencidas o adelantadas, por un mínimo de 15 días calendario. Disposiciones para la aplicación de los protocolos para asegurar la higiene y salud en el ámbito laboral.

### **Paraguay:**

La Ley 6524, promulgada el 26 de marzo de 2020, declarando el Estado de Emergencia en Paraguay contiene una serie de medidas administrativas, fiscales y financieras, a saber:

Subsidio para asalariados formales: Se introduce un subsidio para los asalariados formales que ganan hasta 2 salarios mínimos y cuyos contratos de trabajo son suspendidos en virtud del cese de actividades por coronavirus. El subsidio, pagado por la agencia de seguridad social, será de 50% del salario mínimo. Se estableció la legalidad del teletrabajo como modalidad para empresas públicas y privadas durante el período de emergencia (Ley No. 6524). Asimismo, se otorgaron Licencias por enfermedad y el Incentivo al uso de vacaciones remuneradas, flexibilizándose los plazos para el aviso por parte del empleador para permitir el uso de las vacaciones remuneradas durante la crisis (Resolución MTESS 499/2020 del 17.03.2020).

### **Perú:**

Se emitió Decreto de Urgencia N° 033-2020, donde se autorizaba a los trabajadores a disponer libremente de los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (S/. 2400,00), en el mismo, se suspende la obligación de retención y pago de los componentes del aporte obligatorio mensual de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones. De igual manera, a través del Decreto de Urgencia N° 034-2020, Se autorizó a los afiliados del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones a realizar por única vez el retiro extraordinario de hasta S/ 2 000,00. Asimismo, mediante el Decreto de Urgencia N° 038-2020 se autorizaba a los trabajadores comprendidos en una suspensión perfecta de labores a disponer libremente de los fondos de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) hasta por 1 remuneración bruta mensual por cada mes que esta durase. Por su parte, los trabajadores que se encontraba en una suspensión perfecta de labores, que pertenecían al régimen laboral de la microempresa y cuya remuneración bruta era de hasta S/ 2400, podían acceder a la "Prestación Económica de Protección Social de Emergencia ante la Pandemia del Coronavirus COVID-19" de hasta 760 soles por mes.

## **República dominicana:**

Se Creó el Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado (FASE), dirigido a trabajadores formales cuyos contratos de trabajo fueron suspendidos en virtud de lo establecido en el Código de Trabajo por un periodo de hasta 90 días, una vez el empleador sea autorizado a la suspensión por parte del Ministerio de Trabajo. Fondo de Asistencia Solidaria al Empleado Programa Quédate en Casa, con el objeto de proveer ayuda económica a 1.5 millones de dominicanos de sectores vulnerables y con trabajos informales. A través de esta iniciativa cada día 45 mil familias recibían 3 raciones para nueve días de alimentación. Aumento en el monto del programa Comer es Primero, aumento en el estipendio mensual para las familias beneficiarias del programa para la adquisición de alimentos y productos de primera necesidad. Medidas preventivas de aislamiento a los trabajadores vulnerables, es decir, para los trabajadores mayores de 60 años con hipertensión arterial o enfermedades coronarias o cardiovasculares, embarazadas, personas con cáncer, con insuficiencia renal en tratamiento de diálisis, diabetes, enfermedades respiratorias crónicas y enfermedades autoinmunes.

## **Uruguay:**

Para preservar el empleo se incluyó en las causales de suspensión parcial (6 días como mínimo), así como también la reducción parcial de las horas trabajadas (50 % de la jornada como mínimo) y se amplió el acceso al seguro para trabajadores que se desempeñen en actividades con suspensión total de tareas que tengan entre 75 y 145 jornales en el último año. Se incrementó el aporte a Uruguay Social y los beneficios para los hogares en el Plan de Equidad, programas sociales que benefician hogares pobres. Adicionalmente, para alcanzar a los trabajadores informales no incluidos en los dos programas anteriores, se introdujo la Canasta de Emergencia Alimentaria por 1.200 pesos (MIDES). Se planteó el Subsidio al desempleo extendiendo el régimen existente con un régimen especial que abarca a todos los sectores de actividad que cuentan con consejos de salarios (incluyendo industria, comercio y servicios, rural y trabajo doméstico). Incluye tanto a los contratos mensuales como a los jornaleros, también a quienes agotaron el subsidio por régimen general

## **Venezuela:**

Se prohibieron los despidos de los trabajadores hasta diciembre 2020, a menos que estos fuesen calificados por el Ministerio de Trabajo. Decreto No. 4167 (23.03.2020). Asimismo, las personas que en 2019 hubiesen obtenido ingresos menores a 3 salarios mínimos fueron exentas de pagar el impuesto sobre la renta, Decreto No. 4171 (02.04.2020).

Se continuó con el pago de las pensiones de los jubilados y adultos mayores arropados por el programa amor mayor. Del mismo modo, se otorgaron los bonos

mensuales Quédate en Casa y Economía Familiar a grupos vulnerables desempleados o de escasos recursos, extensible a los trabajadores informales y formales. En el Decreto No. 4168 (23.03.2020): El gobierno garantiza préstamos bancarios para empresas en los sectores de la salud, alimentación, farmacia, e higiene personal. Además, los requisitos y las condiciones de créditos para préstamos en estos sectores fueron disminuidos. Decreto No. 4168 (23.03.2020): Empresas Deudoras de préstamos de bancos comerciales que hubiesen sido afectados por el COVID-19 podían pedir a los bancos que reestructuren los pagos de capital e intereses por 6 meses. Los deudores podían presentar un nuevo plan de pago a su banco, y este tendrían 15 días para considerar los cambios. Esto aplica a tanto individuos como empresas. Decreto no. 4169 (23.03.2020): Se suspendió el pago de alquiler por parte de individuos y empresas afectados por el COVID-19 (el gobierno cubre el costo). Decreto No. 4160 (13.03.2020): Personas y empresas podía realizar labores mediante el teletrabajo si sus actividades lo permitían. Se suspendió la actividad económica en casos donde trabajar desde casa no es posible, con la excepción de sectores vitales. Adicionalmente, trabajadores del sector público mayores de 70 años o que eran parte de un grupo de riesgo podrían hacer teletrabajo. De igual manera, se ordenó la aplicación de medidas de higiene y seguridad laboral, cumpliendo con todos los protocolos de rigor

## **Metodología**

Metodológicamente, la investigación tuvo como objetivo principal analizar brechas existentes para el acceso a las políticas públicas laborales y de protección social de los migrantes en Latinoamérica en tiempos de Covid y post Covid-19, para lo cual se realizó una revisión de documentos y aportes teóricos. Siendo el presente estudio de tipo netamente documental-descriptivo; por otro lado, el diseño de investigación es no experimental, transeccional; empleando como técnica de recolección de información la observación documental, y la técnica de análisis de contenido.

## **Resultados**

### **Compromisos de los estados latinoamericanos tras la pandemia de covid-19:**

Como pudo evidenciarse, muchas fueron las políticas laborales y de protección social puestas en práctica por los países de Latinoamérica, en donde muy pocos reflejaron políticas propias para atender a los trabajadores migrantes, en razón de ello, hay una serie de compromisos que quedan como deuda moral donde algunos países deben asumir un política incluyente para los migrantes, tras la pandemia.

En ese sentido, todos los países de Latinoamérica deben continuar con las políticas y mecanismos para la recuperación y reactivación gradual de la economía y de las actividades cotidianas, que por lo pronto serán a mediano, pero

que; de alguna manera incorporen progresivamente a los trabajadores migrantes. Para ello, es necesario articular políticas y poner en marcha un plan de acción y de aplicación donde converjan todos los sectores para contrarrestar los efectos de la pandemia del COVID-19 y evitar su expansión, fortaleciendo el sector económico, mientras se ejecutan políticas sociales y laborales para mitigar la pobreza generada por la pandemia.

En razón de ello, la CEPAL/OIT (2020:10) señalan que las Naciones Unidas ha elaborado un marco para dar respuestas socioeconómicas inmediatas contra el COVID-19 y el camino hacia una nueva normalidad, referida a cinco áreas de trabajo prioritarias: i) garantizar la disponibilidad de servicios sanitarios esenciales y proteger los sistemas de salud; ii) ayudar a las personas a sobrellevar la adversidad a través de servicios de protección social básica; iii) proteger los trabajos, las pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores informales a través de apoyo financiero y programas de recuperación; iv) guiar el estímulo fiscal y financiero necesario para que las políticas macroeconómicas protejan a los más vulnerables y fortalezcan las respuestas multilaterales y regionales, y v) promover la cohesión social e invertir en sistemas de apoyo dirigidos por la comunidad. Estas cinco áreas de trabajo deberán estar basadas en los imperativos de la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, a fin de reconstruir un mundo mejor. Por supuesto que, sobre estas medidas de protección, no deben ser excluidos los trabajadores migrantes.

De igual manera, Blackman et al (2020:15), resalta que la respuesta económica a la crisis persigue dos objetivos dentro de los cuales destaca: (1) proveer un piso mínimo de ingreso para todos los hogares; y (2) preparar respuestas fiscales, financieras y monetarias para proteger tanto a los trabajadores, en todos los sectores, como a las empresas y, de esta manera, minimizar posibles efectos sistémicos en la economía.

## **Reflexiones finales**

Mitigar los efectos adversos ocasionados por la pandemia del COVID-19, requerirá que los gobernantes tengan la disposición de implementar políticas públicas asertivas y cambiantes, que se vayan adaptando conforme a las situaciones, donde haya un involucramiento real de la participación ciudadana al momento de la toma de decisiones, para que éstos se sientan vinculados y comprometidos, ello requerirá mantener un contacto permanente con las comunidades. Y es que, en efecto, los ciudadanos desempeñamos un papel sumamente importante para la reactivación del proceso productivo, convirtiéndose éste es un asunto de conciencia, compromiso y ética, por cuanto no toda la responsabilidad recae sobre los gobernantes, sino sobre la población en general. Por ello, el mayor de los desafíos es garantizar el respeto de los derechos humanos en todo ámbito, en especial, a los sectores vulnerables dentro de los cuales se encuentran los migrantes.

Con relación a los mismos, es importante aplicar políticas que resguarden la integridad de los trabajadores migrantes, para que no sean sujetos de una doble discriminación, por lo que se recomienda la posibilidad de extender la vigencia de las visas de trabajo y de visita. Y en general, garantizar los derechos de todos los seres humanos para poner en práctica hoy más que nunca la vigencia de un Estado Social de Derecho y de justicia que respeta a la humanidad.

### Referencias Bibliográficas

- Blackman A; Ibañez A; Izquierdo A; Keefer P; Mesquita M; Schady N y Serebrisky T. (2020). La política pública frente al COVID-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe En Informe del Banco Interamericano de Desarrollo. Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C. 2020
- Delgado, Y. y Abellana M (2009) Venezuela y Migración: El Trabajo como agente de Cambio. Anuario N° 32 de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales Universidad de Carabobo (2009)
- Documento del CINU. (2013). 213 millones de migrantes internacionales viven fuera de su país en todo el mundo. Recuperado de <http://www.cinu.mx/comunicados/2013/09/232-millones-de-migrantes-inte/>.
- García J; Riaño M; y Benavides J. (2012) Informalidad, desempleo y subempleo: Un problema de salud pública. En: Revista de Salud pública. 14 sup (1): 138-150, 2012
- Gzesh, S. (2008) Una redefinición de la migración forzada con base en los derechos humanos. En: migración y desarrollo. Primer semestre. Trabajo presentado en el Segundo coloquio de migración y desarrollo, organizado por la RIMD Cocoyoc, México.
- Informe Observatorio de la OIT: (2020) El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición Estimaciones actualizadas y análisis. 2020
- Informe de CEPAL / OIT. (2020) Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19). Número 22. Mayo de 2020.
- Informe Especial de la CEPAL. (2020) Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. No. 2. 21 de abril de 2020.
- Informe Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Quinta Edición. 30 de junio de 2020
- Weller, J (2020) La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales. Documentos de Proyecto CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. 2020

Weller, J; Gómez M; Martín; A; Ravest, J. (2020) El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos. Documentos de Proyecto CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. 2020.

**PROGRAMA DE SUPERVISION CORRECTIVA APLICADO A FUNCIONARIOS DEL CUERPO DE POLICIA NACIONAL BOLIVARIANA DEL ESTADO ZULIA**

CORRECTIVE SUPERVISION PROGRAM APPLIED TO OFFICIALS OF THE BOLIVARIAN NATIONAL POLICE CORPS OF THE STATE OF ZULIA

**Hernández Araque, Ratselyn**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[ratselynhernandez2611@gmail.com](mailto:ratselynhernandez2611@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2526-6449>

**Morales Ramírez, Yngridbert**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[yngridbertmorales46@gmail.com](mailto:yngridbertmorales46@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1013-3467>

**Nava Chacín, Massiel**

Universidad Privada Dr. Rafael Beloso Chacín (URBE, Venezuela)

[Massiel.nava@urbe.edu](mailto:Massiel.nava@urbe.edu)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-7868-0553>

**RESUMEN**

El objeto de la presente investigación es analizar el programa de supervisión correctiva aplicado a funcionarios del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana del Estado Zulia. En cuanto al apartado metodológico la investigación estuvo tipificada como documental bajo un diseño bibliográfico, no experimental – transaccional. Como técnicas de recolección de datos se recurrió a la observación documental, por su parte el tratamiento de la información se sustentó en el análisis de contenido, hermenéutica jurídica y exegesis. Sustentado por fuentes documentales tales como; Hernández (2017), Brown y Moberg (2010), Ley del Estatuto de la función policial, decreto con rango, valor y fuerza de ley (2021), entre otros. Se obtuvo como resultado que los programas de supervisión correctiva aplicada a funcionarios del Cuerpo Policial son el instrumento de control interno que se lleva a cabo dentro de la institución a fin de erradicar las conductas desviadas de los funcionarios, utilizando la capacitación y el adiestramiento en áreas específicas donde se cometen las faltas disciplinarias, no obstante esto no ha sido suficiente para lograr erradicar las constantes faltas de los mismo, pues son reincidentes, concluyéndose como consecuencia que se debe reformar el programa para tomar en cuenta aspectos relevantes que permitan coadyuvar al desarrollo y capacitación integral de la policía Nacional Bolivariana en aras de garantizar la seguridad ciudadana, pues es su deber resguardar la nación

**Palabras clave:** programa, supervisión correctiva, control interno, supervisión continua

## ABSTRACT

The purpose of this investigation is to analyze the corrective supervision program applied to officers of the Bolivarian National Police Corps of Zulia State. Regarding the methodological section, the research was typified as documentary under a bibliographic design, not experimental - transactional. As data collection techniques, documentary observation was used, for its part, the treatment of information was based on content analysis, legal hermeneutics and exegesis. Supported by documentary sources such as; Hernández (2017), Brown and Moberg (2010), Law of the Statute of the police function, decree with rank, value and force of law of (2021), among others. It was obtained as a result that the corrective supervision programs applied to Police Corps officials are the internal control instrument that is carried out within the institution in order to eradicate the deviant behavior of the officials, using training and training in areas specific where the disciplinary offenses are committed, however this has not been enough to eradicate the constant offenses of the same, since they are repeat offenders, concluding as a consequence that the program must be reformed to take into account relevant aspects that allow to contribute to the development and Comprehensive training of the Bolivarian National Police in order to guarantee citizen security, since their duty is to protect the nation

**Keywords:** corrective program, corrective supervision, internal control, continuous supervision

## Introducción

La Policía Nacional Bolivariana tiene el compromiso de contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana en el país, al ser una institución confiable, competente y obviamente sustentada en el profesionalismo, la motivación y el comportamiento ético de sus integrantes; al mismo tiempo debe posicionarse como una entidad integrada a la comunidad, en la decisión de construir las realidades de la convivencia pacífica y segura, desde la perspectiva que ofrece la responsabilidad social y la legitimidad organizacional.

No obstante, en Venezuela existen notorias evidencias de abuso de poder o trato indebido por parte de los funcionarios policiales, en detrimento de los ciudadanos que acuden a estos buscando apoyo, ayuda y orientación cuando son víctimas de la comisión de un hecho punible. En muchos de los casos, el ciudadano común, trabajador o transeúnte normal es presa de estos abusos por parte de la autoridad competente en este caso la policía nacional.

Para nadie es un secreto que diariamente, se registran en las redes sociales, videos sobre sucesos ocurridos, motivo por el cual se ha convertido en una situación que amerita urgentemente solución. Por tal motivo, los cuerpos de

seguridad, como organización pública implementa acciones armonizando la conducta y el trabajo de su personal, materializado en programas, políticas, innovaciones y capacitaciones dirigida al mismo.

Ahora bien, en este orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) en su artículo 139 establece el ejercicio de la función pública acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la ley, la misma puede ser civil, administrativa, penal y disciplinaria.

Ello significa que estos funcionarios policiales son responsables de sus actuaciones, así lo establece el artículo 3 de la Ley del Estatuto de la función policial, decreto con rango, valor y fuerza de ley (2021) la cual expresa; es aplicable a todos los funcionarios y funcionarias policiales en sus funciones, al servicio del cuerpo de policía Nacional Bolivariana y demás cuerpos policiales.

De acuerdo a lo abordado anteriormente, se ejecutan programas de supervisión continúa como método de control en la materia conductual, esto permite regular y ofrecer un parámetro de organización bajo diferentes modalidades de supervisión destinada a regular la conducta de los entes haciendo vida en ella, a razón de poseer un desenvolvimiento eficaz en todas y cada una de sus funciones como organización pública, siendo garantes de la seguridad ciudadana como funcionarios en el cumplimiento de la responsabilidad social del Estado.

## **Desarrollo**

### **Fundamentación teórica**

El estudio de cualquier organización humana y sus métodos de control, tiene que empezar por su reconocimiento como tal, como entidad social propia de acuerdo con sus objetivos, misión, visión, valores y principios perdurando en el tiempo, con estructura orientada hacia el mismo fin. Estas son formaciones sociales complejas y plurales compuestas por individuos y grupos, con límites relativamente fijos e identificables que constituyen un plan de roles, coordinados mediante un sistema de autoridad y de comunicación, y articulado por un método de control, normas que integran las actividades de sus miembros en orden a la consecución de finalidades previamente establecidas.

Según el modelo utilizado por Brown y Moberg (2010), para el análisis de la organización considera a ésta como un todo compuesto por cinco unidades interrelacionadas: el ambiente de la organización; su tecnología; la estructura; los procesos administrativos de control; y los procesos de toma de decisiones. Por lo que el ambiente de la organización policial lo constituye genéricamente la totalidad de la sociedad y sus procesos inherentes, donde se desarrolla su función.

Los precitados autores, se refieren a la policía como un grupo humano estructurado y con una cierta especialización, además de una organización centrada en conseguir resultados al exterior de la misma, se trata de una

estructura que reporta ventajas a sus miembros independientemente de los objetivos de esta.

Sin embargo, dentro del dominio organizacional de la policía; es decir, al valorar los aspectos del medio ambiente relevantes para su estructura (como puede ser el tipo de servicios que la policía tiene que prestar, y a quién los tiene que dirigir) aparece como fundamental la noción de control imperante, como un elemento que condiciona en cada momento el ambiente social donde se desarrolla el trabajo del plan policial y su resultado de sensación de seguridad ante la ciudadanía.

Ahora bien, de acuerdo a lo explanado por la Ley del Estatuto de la función policial, decreto con rango, valor y fuerza de ley (2021) en su artículo 4, entre las funciones policiales se encuentran; proteger el libre ejercicio de los derechos de personas, de las libertades públicas y la garantía de la paz social, prevenir la comisión de los delitos e infracciones de disposiciones legales, reglamentarias y ordenanzas municipales,

Apoyar a las autoridades competentes para la ejecución de las decisiones legítimamente adoptadas, controlar y vigilar las vías de circulación, canales, ríos, lagos, mar territorial, puertos y aeropuertos, así como también el tránsito de peatones, tracción de sangre, vehículos, naves y aeronaves de cualquier identificarlas, detectarlas y controlarlas con eficacia, asegurando así el cumplimiento de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y leyes especiales

De igual manera, el respeto de los derechos humanos, la dignificación y profesionalización de las funcionarias y funcionarios policiales y la corresponsabilidad de la comunidad en la gestión de la seguridad ciudadana. Estos deben proteger a las personas con énfasis fundamental en la vida e integridad personal, proteger al más débil en cualquier situación específica de vulnerabilidad, inclusive en situaciones de emergencia.

Deberá Controlar y desestimar la violencia como forma de resolver disputas o agravios, aplicando la coacción que fuere estrictamente necesaria para evitar su escalada y propagación. Salvaguardar de forma inmediata los derechos legítimos de cualquier persona que se viere amenazada o atacada, sin perjuicio y con la obligación de ejecutar cualquier resolución o disposición que adoptare un organismo con competencia para dirimir el litigio, disputa o conflicto que se hubiere presentado, respetando siempre el debido proceso plasmado en el artículo 49 de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999).

No obstante, se han observado irregularidades en el cumplimiento de sus funciones, pese a la aplicación del programa de políticas de control y supervisión de la organización del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, es emitido directamente por el Inspector general para el control de la actuación policial nacional.

Según la Real Academia Española (2021) Un Programa es un instrumento utilizado, para el fomento y apoyo a determinadas actividades para la consecución de objetivos en diversas políticas que prevé una cofinanciación de las propuestas de actividades aprobadas. En tal sentido, el plan tiene como propósito

fundamental, generar un cambio de conducta positivo de los funcionarios y funcionarias policiales que han incurrido en Faltas Menos Graves, según el artículo 99 de la Ley del Estatuto de la Función Policial (2021),

El mismo, hace referencia al cumplimiento de un plan supervisado de cuarenta (40) horas, donde se le brinda la oportunidad de corregir las faltas bajo la supervisión de un Superior de forma continua y por un tiempo determinado, donde se exige el cumplimiento de una meta u objetivos, garantizando la comprensión sobre los efectos distorsionantes de la conducta que se le reprocha

Dentro de sus objetivos específicos se encuentran; comprender la importancia de la responsabilidad en el cumplimiento de las funciones policiales, la disciplina que deberá observar el funcionario y sobre todo preservar los derechos humanos, con especial énfasis en los grupos de personas más vulnerables.

La planificación realizada versa sobre adoctrinamiento en prevención del delito, actuaciones básicas policiales en caso de niños, niñas, o adolescente, proceder policial en caso de menores presuntamente incurso en la comisión de un hecho punible, procedimientos disciplinarios, relaciones humanas, conocimiento sobre el sistema penal de responsabilidad en adolescentes, abusos y delitos contra el derecho a la vida, entre otros aspectos a considerar establecidos en la ley especial citada anteriormente(LEFPOL 2021)

Ahora bien, de acuerdo a lo expresado por Arandina (2008), uno de los aspectos que puede calificarse como crítico en relación con la prestación del servicio policial, se podría decir el de mayor incidencia en su desempeño y en la ética policial, es precisamente el referido a los derechos laborales, seguridad social, su perfil psicológico, entre otros aspectos a considerar.

Pues, estos no disfrutaban de un sistema de seguridad acorde a sus funciones, en tal sentido el precitado autor expresa que hay mayor porcentaje que este se corrompa y pervierta su condición de servidor público, es menester acotar, en todo caso no se justifica bajo ningún concepto, pero se podría considerar como un factor o detonante sobre todo en las condiciones que laboran.

Por consiguiente, el funcionario policial puede verse tocado por escenarios que lo lleven a faltar a sus atribuciones, en vista de tales actuaciones existen diversas normativas que abarcan el sistema de control interno de supervisión. El artículo 75 de la Ley del Estatuto de la función policial, decreto con rango, valor y fuerza de ley de (2021), establece para todos los órganos de seguridad del estado como instancias de control interno de la policía, la Inspectoría para el Control de Actuación Policial, la Oficina de Investigación de las Desviaciones Policiales y el Consejo Disciplinario de Policía, como aplicadores de las sanciones correspondientes a funcionarios que incurren en faltas disciplinarias por conductas desviadas.

Estos órganos de control interno están facultados para llevar a cabo la tarea de supervisión intensiva continua dirigida a funcionarios policiales adscrito a los cuerpo de seguridad, como parte de un cumulo de sanciones disciplinarias consagradas de igual forma en la ley, dentro de las cuales podemos mencionar la potestad de aplicar medidas de asistencia voluntaria, medida de asistencia obligatoria y proceso en caso de destitución, las cuales son acarreadas por

ejecución de faltas leves, menos graves y graves tipificadas en los artículos 96,100 y 102 de la precitada norma. Es a través de estos artículos donde se subsume la conducta desviada del funcionario a ser sancionada y considerada como no acorde a la función policial.

En la aplicación de las medidas de control interno por ejecución de faltas, se perfila y desarrolla de conformidad al Instructivo de aplicación del programa de supervisión correctiva (PSC), el cual establece como objetivo, establecer las instrucciones generales y particular para la aplicación del programa de supervisión de conformidad a lo establecido en el Decreto con Rango, valor y fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial (2021) sobre régimen disciplinario

## **Metodología**

La investigación estuvo tipificada como documental bajo un diseño bibliográfico, no experimental – transaccional. Como técnicas de recolección de datos se recurrió a la observación documental, por su parte el tratamiento de la información se sustentó en el análisis de contenido, hermenéutica jurídica y exegesis.

## **Resultados**

Con fundamento a las bases teóricas aportadas por la Real Academia Española (2021) Un Programa es un instrumento utilizado, para el fomento y apoyo a determinadas actividades para la consecución de objetivos en diversas políticas que prevé una cofinanciación de las propuestas de actividades aprobadas. Según Maldonado (2004) y Mogollón (2008) la supervisión es ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros y cuando esta es correctiva trata solamente de buscar errores o defectos para corregirlos; se ocupa de los síntomas más que de las causas de los problemas, es muy especial; los problemas se consideran aisladamente.

Al buscar sólo errores se olvida de los méritos y las bondades. Localiza defectos o errores para luego corregirlos, no investiga las causas de un problema, para determinar por qué está ocurriendo ese error. En este orden de ideas, al contrastar las definiciones construidas de programa de supervisión correctiva, las investigadoras deducen, solo buscan el error mas no su origen, por cuanto se aplica el mismo mediante capacitación, no obstante, desconoce el origen del problema de las conductas desviadas o reincidencias de los funcionarios policiales.

Ahora bien, las investigadoras les resultan interesante la existencia del programa, así como del instructivo de aplicación, dado que en este último se establecen las instrucciones generales y particulares para la aplicación del programa para contribuir al fortalecimiento de la disciplina de acuerdo a lo plasmado en el artículo 53 del reglamento del decreto con rango valor y fuerza de ley del estatuto de la función policial sobre el régimen disciplinario (2017)

Lo antes inferido, se fundamenta en el principio general de supervisión continua expresado en el artículo 91 del Decreto con Rango, valor y fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial (2021) sobre régimen disciplinario, el cual establece que los cuerpos policiales desarrollarán un sistema de supervisión continua y regular de sus funcionarias y funcionarios policiales que permita identificar las posibles desviaciones en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, e intervenir en forma temprana, oportuna y efectiva, a fin de corregirlas y subsanar las situaciones que incidan en el deficiente desempeño de la Función Policial.

Se evidencia en el programa la teoría, es decir la capacitación teórica sobre esas conductas que deben fomentar para obtener buenos resultados en los procedimientos que estos realizan, recibiendo adoctrinamiento sobre la legislación aplicable cuando se presenta la comisión de un hecho punible, hasta en caso de existir niños, niñas y adolescentes implicados. Pero resulta, vital tomar en cuenta otros factores que conllevan a la mala praxis policial en algunos casos, como ya se expresó anteriormente, esto son los derechos laborales, seguridad social, su perfil psicológico entre otros.

Cabe destacar, la importancia que tiene tomar en cuenta el perfil Psicológico del Policía, las personas que eligen trabajar por y para la comunidad siendo profesionales de la seguridad y la protección es muy concreta; para cubrir un puesto de trabajo de esta índole la vocación no basta. Las características físicas y psicológicas son tan importantes (o más, en algunos casos) que la propia vocación.

Según Márquez (2011) el perfil psicológico del policía debe ser el de alguien dinámico, seguro, sociable, sin miedo a los retos, con un nivel de inteligencia por encima de la media, que haya resultado aprobado en la entrevista, pruebas psicológicas y test ejecutados y lo más importante, capaz de trabajar en equipo en situaciones de emergencia (catástrofes, inundaciones, rescates, hundimientos, entre otros); ya que no sirve la individualidad sino el trabajo en equipo en estos casos.

Sustentando lo anterior, Carrera (2010), explana que “cuando se trabaja por la comunidad se hace propicia la formación conceptual en cuanto a las leyes, ámbitos de actuación, conocimiento del medio, cultura general, y en algunos casos, conocimientos específicos de algunas materias”. Las investigadoras deducen que esta es la base fundamental para llevar a cabo las actuaciones policiales, acompañado de buenas condiciones laborales para de esta manera erradicar conductas desviadas de la policía Nacional.

## **Conclusión**

Se concluye, el control interno es un proceso de mejora continua, no obstante; debe reformarse el programa para tomar en cuenta aspectos relevantes que permitan coadyuvar al desarrollo y capacitación integral de la policía Nacional Bolivariana tales como, incrementar las horas de capacitación, derechos laborales, seguridad social, perfil psicológico, entre otros. En aras de garantizar la seguridad

ciudadana, pues es deber del Estado Venezolano en cuanto a la responsabilidad social se refiere.

### **Referencias Bibliográficas**

- Arandía, R (2008) Derechos laborales del cuerpo policial estatal, jerarquía y funciones. Ediciones Paredes. Caracas Venezuela.
- Ariza, A (2015) Análisis del modelo de control interno en la policía nacional universidad militar nueva granada facultad de ciencias económicas especialización en control interno julio 15 de 2015.
- Alfonso, R. (2001). Nueva didáctica del derecho del trabajo. (11era ed.). Caracas: Melvin.
- Brown y Moberg (2010). La policía como organización y control social
- Caldera, R. (1939). Derecho del trabajo. (2da ed.). Caracas: Ateneo
- Carrera (2010). El Perfil del Policía. Ediciones de la Comandancia General de Policías. Bogotá, Colombia
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2000). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.453. Viernes, 24 de marzo de 2000. Caracas, Venezuela.
- Decreto N° 2.728 de fecha 21 de febrero de 2017, Reglamento del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial sobre el Régimen Disciplinario, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.101 de fecha 22 de febrero de 2017.
- Diccionario de la Real Academia Española. Edición Tricentenario. Actualización 2021
- Durán, A (2018), Nuevo enfoque de riesgo en el control interno de la administración pública venezolana, Sapienza organizacional, vol. 5, núm. 9, 2018, enero-junio, pp. 81-104, universidad de los andes, Venezuela.
- Hilman, C (2013) Efectividad del sistema de control interno y gestión en la Policía Nacional del Perú.
- Hernández, D. (2017). Efectividad del sistema de control interno y gestión en la Policía Nacional.
- Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Estatuto de la Función Policial de (2021) gaceta extraordinaria N° 6.650. Miércoles 22 de Septiembre fe 2021. Caracas, Venezuela
- Márquez, A (2011) El Perfil Psicológico del Policía y su Incidencia en el Manejo Funcional de los Impulsos Agresivos un estudio descriptivo ejecutado en la Comandancia de la Isabelica (Valencia, estado Carabobo)
- Maldonado, F (2004) Incidencia de la formación académica del supervisor educativo en el mejoramiento del docente en el nivel primario en la zona sur

del departamento de san marcos. Universidad de San Carlos de Guatemala  
facultad de humanidades departamento de pedagogía

Mogollón, A (2008) Calidad y enfoques de la supervisión revista de la asociación  
de inspectores de España vol 9

Policía Nacional. (Marzo de 2017). Informe Pormenorizado de Control Interno.

Ruffner, J (2004). El control interno en las empresas privadas. Universidad  
Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Contables. Lima, Perú