

# DOSTROS &R ASTROS

Justicia, comunidad y responsabilidad social

REVISTA DEL OBSERVATORIO DE DD HH DEL INSTITUTO  
DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO - IEMP

# TROS TROS

# &R AS

# TROS



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN**

**Alejandro Ordóñez Maldonado**  
Procurador General de la Nación

**Martha Isabel Castañeda Curvelo**  
Viceprocuradora General de la Nación

**Christian José Mora Padilla**  
Director Instituto de Estudios  
del Ministerio Público



**ROSTROS & RASTROS**  
Justicia, comunidad y responsabilidad social

Revista del Observatorio de DD. HH. del Instituto  
de Estudios del Ministerio Público

Año 3 / N° 7 / julio - diciembre de 2011  
Publicación semestral

**Director**  
Miguel Álvarez-Correa G.

**Editor**  
Instituto de Estudios del Ministerio Público  
Carrera 5 N° 15-80 P. 16  
Bogotá, D. C., Colombia  
PBX (1) 587 8750 Exts. 11619, 11621  
<http://iemp.procuraduria.gov.co>

**Diseño y coordinación editorial**  
Hernán Hel Huertas Olaya  
Diseñador gráfico IEMP

**Diagramación e impresión**  
Imprenta Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia, enero de 2012

Escribanos sus comentarios a:  
[rostrosyrastros@procuraduria.gov.co](mailto:rostrosyrastros@procuraduria.gov.co)

Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de  
sus autores y no comprometen al Instituto de Estudios del  
Ministerio Público.

ISSN: 2027-3029

# ROSTROS & RASTROS

## COMITÉ EDITORIAL:

**Gloria Isabel Reyes Duarte**  
(Colombia) Comunicadora Social  
Universidad Javeriana. Asesora del  
Instituto de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[gireyes@procuraduria.gov.co](mailto:gireyes@procuraduria.gov.co)

**Esperanza Restrepo Cuervo**  
(Colombia) Abogada licenciada en  
Lingüística y Literatura. Especialista en  
Derecho público. Consultora.  
[panexpresion@hotmail.com](mailto:panexpresion@hotmail.com)

**E. Miguel Álvarez-Correa Guyader**  
(Colombia) Antropólogo con formación  
en Derecho, Minor's en Economía,  
Especialización en Derecho de Menores,  
Maestría en Psicología. Coordinador  
Observatorio del SPA y del SRPA del  
Instituto de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[c.miguel.a@gmail.com](mailto:c.miguel.a@gmail.com)

**Luis Enrique Martínez Ballén**  
(Colombia) Sociólogo, Especialista  
en Desarrollo del Potencial Humano.  
Jefe División de Investigaciones  
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos  
del Instituto de Estudios del Ministerio  
Público, Procuraduría General de la  
Nación.  
[lmartinezb@procuraduria.gov.co](mailto:lmartinezb@procuraduria.gov.co)

**Arturo Ronderos Salgado**  
(Colombia) Abogado Especializado  
en Derecho Público y en Derecho  
Disciplinario. Asesor del Instituto  
de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[aronderos@procuraduria.gov.co](mailto:aronderos@procuraduria.gov.co)

**Omar Vivas Cortés**  
(Colombia) Administrador Público,  
Magíster en Estudios Políticos, estudiante  
Doctorado en Estudios Políticos.  
Investigador División de Investigaciones  
Socioeconómicas y Asuntos Sociopolíticos  
del Instituto de Estudios del Ministerio  
Público, Procuraduría General de la  
Nación.  
[oaivasc@procuraduria.gov.co](mailto:oaivasc@procuraduria.gov.co)

**Hernán Hel Huertas Olaya**  
(Colombia) Diseñador gráfico, Máster en  
Edición de la UOC, Barcelona, España.  
Coordinador editorial del Instituto  
de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[hhuertas@procuraduria.gov.co](mailto:hhuertas@procuraduria.gov.co)

## COMITÉ DE ÁRBITROS:

**E. Miguel Álvarez-Correa Guyader**  
(Colombia) Antropólogo con formación  
en Derecho, Minor's en Economía,  
Especialización en Derecho de Menores,  
Maestría en Psicología. Coordinador  
Observatorio del SPA y del SRPA del  
Instituto de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[c.miguel.a@gmail.com](mailto:c.miguel.a@gmail.com)

**Rafael de Jesús Bautista Mena**  
(República Dominicana) Físico, Doctorado  
en Física, Doctorado en Administración  
Pública. Universidad de los Andes.  
[rbautist@uniandes.edu.co](mailto:rbautist@uniandes.edu.co)

**Carlos Bernardo Posada Restrepo**  
(Colombia) Economista - Pontificia  
Universidad Javeriana. Profesional de la  
Procuraduría General de la Nación.  
[cbposada@procuraduria.gov.co](mailto:cbposada@procuraduria.gov.co)  
[carlosbposada@hotmail.com](mailto:carlosbposada@hotmail.com)

**Mónica Vega Solano**  
(Colombia) Comunicadora Social -  
Periodista. Especialista en televisión  
con énfasis en documentales. Asesora  
Instituto de Estudios del Ministerio Público,  
Procuraduría General de la Nación.  
[movega@procuraduria.gov.co](mailto:movega@procuraduria.gov.co)

**Gabriel Mora Restrepo**  
(Colombia) Abogado, Doctorado por  
la Universidad Austral, Buenos Aires,  
Argentina. Estudios avanzados en Filosofía  
Jurídica: University of Notre Dame, Indiana,  
USA  
Director Maestría Derecho Constitucional  
Universidad de la Sabana.  
[gabriel.mora@unisabana.edu.co](mailto:gabriel.mora@unisabana.edu.co)

**Adriana Otálora Buitrago**  
(Colombia) Economista y Politóloga,  
Magíster en Educación y Desarrollo  
Humano, Doctorado en Estudios Políticos.  
Docente Universidad de La Salle y  
Colegio Mayor de Nuestra Señora del  
Rosario. Editora de la Revista Equidad  
y Desarrollo Indexada. Categoría C-  
Colciencias.  
[adrianaotalora@gmail.com](mailto:adrianaotalora@gmail.com)

**Wálter Rafael Azula Trajano**  
(Colombia) Sociólogo, Magíster en  
Sociología de la Educación. Universidad  
Distrital.  
[walter.azula@gmail.com](mailto:walter.azula@gmail.com)

## En esta edición

INVESTIGACIÓN

- 4 ***Consumo de Heroína en Cúcuta***  
Julián Quintero L.

INVESTIGACIÓN

- 13 ***Sobre las políticas públicas del cooperativismo en Colombia: Una propuesta conceptual***  
Darío Castillo S.

INVESTIGACIÓN

- 27 ***Mirada territorial de los jóvenes amonestados en el marco del SRPA, período 2007 - 2011***  
Miguel Álvarez-Correa G.  
Mayra Libia González R.

INVESTIGACIÓN

- 35 ***Elementos de reflexión para una agenda ambiental en la frontera entre Colombia y Ecuador***  
José Castro S.

INVESTIGACIÓN

- 45 ***Palabras Pintadas:***  
Lida Milena Rodríguez N.

INVESTIGACIÓN

- 68 ***Normatividad en los delitos contra la Administración Pública: Vacíos en materia de contratación***  
Mario Iván Algarra L.

INVESTIGACIÓN

- 85 ***La conciliación en equidad, entre necesidades y proyecciones: un ejercicio diagnóstico aplicado en Nariño***  
Miguel Álvarez-Correa G.  
Boris Guerrero U.

CRÓNICA

- 97 ***Vivencias***  
Jimmy Archibold

CUENTO

- 100 ***El Camino***  
Miguel Álvarez - Correa G.

# Presentación

Es tiempo de propiciar por “una relación en la cual las empresas, el Estado y las ONG empiezan a pensar en cómo pueden interactuar para generar más valor para cada lado y cómo producir mayor valor social para el país o la comunidad” (Austin J.).

La revista **Rostros & Rastros** del Instituto de Estudios del Ministerio Público, fue creada en el segundo semestre de 2008 con el propósito de convertirse en un espacio propiciador de debates en torno a temas neurálgicos de interés nacional e internacional. Las reflexiones y las discusiones elaboradas alrededor de resultados de investigaciones desarrolladas fieles a los parámetros del método científico, cuyo análisis esté articulado en torno a la implementación de políticas públicas y a la experiencia producto de la praxis, conforman los medios que se han venido empleando para alcanzar dichas metas.

De igual manera, el énfasis y la importancia que se le dio al papel que ha de tener la *responsabilidad social* en las sociedades actuales, aporta a la difusión del conocimiento, a su construcción y reconstrucción desde una perspectiva dinámica y proactiva, basada en la generación de nuevas propuestas.

De esta manera, la revista agrupa sus contenidos en dos categorías generales: aquella producto de labores investigativas sistemáticas y aquellas que se relacionan con ensayos o con crónicas. El propósito es entonces el de generar un producto en constante evolución que supere los estándares de calidad y de logros propuestos.

En esta oportunidad, los artículos que se ofrecen en el presente número de la revista **Rostros & Rastros**, discurren sobre:

1. **El cooperativismo**, como uno de los espacios de desarrollo de

mucho auge en la actualidad, con la ayuda de los resultados obtenidos en la investigación desarrollada por el IEMP sobre el tema.

2. **La frontera colombo-ecuatoriana** desde las miradas geopolítica, económica, sociocultural y ambiental, tendientes a brindar una visión integrada de la dinámica entre estos dos países, orientada a la construcción de una agenda de trabajo en el futuro.

3. **La conciliación en equidad** en el departamento de Nariño, como uno de los mecanismos que el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del IEMP desde el ámbito diagnóstico y de apoyo técnico, viene promoviendo a nivel nacional. ¿Cuáles son los logros alcanzados en esa materia? ¿Cuáles son sus fortalezas y debilidades?

4. **Los delitos contra la administración pública**. Conforman uno de los múltiples temas de investigación del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (OSPA y OSRPA) a cargo del IEMP, que además de conformar un asunto de impacto nacional, se constituye en un aspecto de vital importancia para la Procuraduría General de la Nación.

5. **La amonestación**. Se define como una de las sanciones que el Código de Infancia y Adolescencia asigna a los jóvenes infractores de la ley penal judicializados, a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público (Ley 1098/2006: Art. 182) por medio del OSPA y OSRPA. Se retoman algunos aspectos observados en la labor de recolección y de análisis de la información obtenida a lo largo de los primeros cuatro años (2007 - 2011) de ejecución de la medida.

6. **El consumo de la heroína en la ciudad de Cúcuta**. Se hace entrega de los avances de una investigación en desarrollo, con recursos del Ministerio de la Protección Social.

7. **La isla de San Andrés y Providencia**. A través de un reportaje, se discute sobre algunas de sus tradiciones en constante enfrentamiento con las culturas del continente.

8. “Asuntos del vivir” **diario**, evidenciados por medio de un **cuento**. Conforman la cara lúdica de **Rostros & Rastros**, la que sin perder de vista nuestros propósitos, emplea para alcanzar las técnicas no convencionales, tal como lo es el cuento.

Los esfuerzos de los integrantes del comité editorial y del comité de árbitros que hacen posible la existencia de la presente revista, pretenden superar el mero cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos por Conciencias (Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación) para ejercicios de esa naturaleza y en su lugar ofrecer a los lectores textos sobre problemáticas de actualidad, con la proyección de posibles respuestas constructivas, con el factor adicional de brindar documentos de amable lectura que despierten el interés de todos.

Todos están cordialmente invitados a participar y a acompañarnos en esta aventura de distinta y variada manera: como ensayistas, investigadores o simplemente como lectores. Bienvenidos todos.

**Miguel Álvarez-Correa G.**

Director revista *Rostros y Rastros*

# Consumo de Heroína en Cúcuta<sup>1</sup>

## INVESTIGACIÓN

### Claves:

HEROÍNA, VIH, CÚCUTA.

### Resumen:

Este artículo presenta los avances preliminares de la evaluación rápida de situación del consumo de heroína y prevalencia de VIH en los municipios de Cúcuta y Pamplona para el desarrollo del plan de respuesta rápida en heroína del departamento de Norte de Santander<sup>3</sup>. Se presenta un contexto mundial, nacional y local del consumo de heroína y su relación con el VIH, así mismo la estructura, metodología y objetivos del estudio, para terminar con hallazgos y conclusiones que demuestran cómo el consumo de heroína en Cúcuta y su vinculación con el VIH puede llegar a ser el caso más grave del país.

### Mots clés:

HÉROÏNE, VIH, CÚCUTA.

### Résumé:

*Cet article conforme un texte préliminaire de la évaluation de la consommation d'héroïne et de la prévalence du VIH dans les municipalités de Cúcuta et Pamplona, pour le développement du plan de réponse rapide en Héroïne dans le département de Nord de Santander. On présente le contexte mondial, national et local de la consommation d'héroïne et sa relation avec le VIH, pour finir avec les découvertes et les conclusions qui démontrent comment la consommation d'héroïne a Cúcuta et sa relation avec le VIH peut représenter le cas le plus grave du pays.*

Recepción: 1º de noviembre de 2011 • Aceptación: 15 de diciembre de 2011

JULIÁN QUINTERO L.<sup>2</sup>

## Una realidad visible

Por esta época se empieza a cerrar un ciclo de 10 años avanzando en el estudio del consumo de heroína en Colombia y la prevalencia de VIH. En el año 2002 se llevó a cabo uno de los primeros estudios rigurosos en Colombia que alertaba sobre la presencia de este consumo, “*La inyección de drogas en Bogotá: Una realidad oculta*”, realizado en sintonía con 13 ciudades del mundo que respondían a una convocatoria de la OMS (Organización Mundial de la Salud) para monitorear el consumo de heroína en el mundo y su relación con el VIH.

El avance preliminar de estudio que presentamos en este artículo, empieza a cerrar el círculo, pues el consumo de heroína en el país ya dejó de ser una realidad oculta para convertirse en visible. A lo largo de estos 10 años se ha investigado y documentado de forma general y específica el consumo de heroína en Colombia. Luego de “*una realidad oculta en 2002*”, el estudio de consumo en escolares, 2004, empezó a tener información y la evaluación de centros de atención a la drogadicción y solicitudes de acceso al servicio de salud por consumo de heroína a nivel nacional lo confirmó, pues reportó que los residentes en Cúcuta que solicitaron atención en 2005 fueron 92 y en 2006 fueron 35, un número bastante alto comparado con otras ciudades.

Con estas evidencias el país empezó a prepararse para la llegada e instalación del consumo de heroína, se focalizaron las ciudades que empezaron a reportar episodios de consumo (Bogotá, Cúcuta, Santander de Quilichao, Pereira, Armenia, Medellín y Cali), se dio inicio a un proceso de formación y actualización en conocimientos de la sustancia. Así mismo, empezó a madurar la construcción de la política nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas (SPA) y su impacto, que se firmó en 2007 y que dio origen al plan nacional de prevención 2009 - 2010, que a su vez llevó a la construcción

de políticas y planes departamentales de acción frente al consumo de sustancias psicoactivas, que incluía la heroína.

Al día de hoy, a excepción de Cali, todas las ciudades mencionadas ya cuentan con estudios particulares sobre el consumo de heroína, algunos exclusivamente cuantitativos y otros exclusivamente cualitativos. Aunque no se puede hacer una comparación amplia, sí se pueden hacer acercamientos de los comportamientos de los consumidores y su perfil. Este estudio, a diferencia de los anteriores, combina aspectos cualitativos (contexto histórico sociocultural) con elementos cuantitativos (encuesta epidemiológica OMS) que brindan elementos para proyectar la situación.

Esperamos entonces dar cuenta de lo que fue la estructura del estudio, cómo se realizó, aprendizajes de este proceso y luego brindaremos información general relacionada con los hallazgos cualitativos y cuantitativos del estudio.

## Antecedentes y contexto

### El mundo, la región y el consumo de heroína<sup>4</sup>



Según el Informe Mundial sobre las Drogas, de 2009, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, se estima que en 2007 aproximadamente 250 millones de personas consumieron alguna droga ilícita por lo menos una vez en el año. Con respecto al consumo de opiáceos, Asia y Europa reportaron un 65% y 60% como principal causa para el tratamiento de drogodependencias. Se estima que el número de personas que están en el rango de edad entre los 15 y 64 años que utilizan drogas inyectables está entre 11 y 21 millones de personas en el mundo. Los niveles más altos de consumo se ubican cerca a las principales rutas de tráfico próximas a Afganistán, donde los índices de cultivo y producción representan aproximadamente el 90% de la producción mundial. Así mismo, se ha detectado el consumo de drogas inyectables en 148 países, siendo China, Estados Unidos, la Federación Rusa y Brasil donde se concentra el 45% del total de consumidores de drogas inyectables en el mundo. (UNODC, 2009).

El consumo de inyectables ha causado un aumento de la proporción de infecciones por el VIH en muchas partes del mundo, incluidos países de Europa oriental, América del Sur y Asia oriental y sudoriental. Se han notificado infecciones por el VIH entre los jóvenes que consumen drogas inyectables en 120 países y esta situación varía notablemente dentro de los países y entre ellos. Se estima que entre 800.000 y 6,6 millones de consumidores de drogas inyectables en todo el mundo están infectados por el VIH. Las regiones con los mayores números y concentraciones de consumidores de drogas inyectables VIH-positivos incluyen Europa oriental, Asia oriental y sudoriental y América Latina (UNODC, 2009). En Suramérica, aunque el uso de drogas inyectables se ha convertido en un factor importante en la masificación de la epidemia, con tasas de infección que alcanzan 60% en algunas ciudades, es limitado el apoyo político para la elaboración de programas que aborden este tema (OPS, 2007). En el caso suramericano, la mayor población de consumidores de opiáceos se encuentra en Brasil, con 635 mil, un 0,5% de la población total del país, con un rango de edad de 12 a 65 años. La proporción de estos usuarios que consume

opiáceos sintéticos como la heroína, está estimada en un 0,05%. Los expertos han identificado una relativa estabilidad en los países de la región pero han encontrado grandes crecimientos en México, Venezuela y Argentina (UNODC, 2009).

Ante este panorama, muchos países han emprendido investigaciones en torno al fenómeno del consumo de drogas para comprender su magnitud y crear mecanismos que permitan prevenir, controlar y mitigar la problemática y sus factores asociados. En el caso latinoamericano, en el año 2006 la UNODC, en conjunto con comisiones nacionales de los países participantes del sistema subregional de información e investigación sobre drogas realizaron el primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria, en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Según esta pesquisa, el consumo de heroína en esta población fue inexistente, no obstante, el documento refleja cómo el inicio en el uso de cualquier sustancia psicoactiva tanto legal como ilegal, puede dar cabida a experimentar sustancias nuevas como opiáceos, crack, cocaína y todo tipo de drogas sintéticas. Esto es un campanazo de alerta de cómo deben enfocarse las políticas públicas al respecto (UNODC, 2006). Por otra parte, se hizo evidente la tendencia según la cual a medida que aumenta la edad de los consumidores va existiendo a su vez una mayor interacción con las drogas. Pese a lo anterior, hay que recordar que los datos de esta investigación fueron tomados de población escolar, lo cual deja de lado lo que sucede con las personas no escolarizadas de estos países, quienes se

encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad.

### Consumo en Colombia y Norte de Santander.

A finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, empezaban a encontrarse los primeros cultivos de amapola para extracción de opio en el país, pero estos no eran significativos para los registros estatales concentrados en el auge de la cocaína, que a su vez le había quitado espacio al cultivo de la marihuana, el cual desde la década de los 70 ya era una realidad. A partir de 1993 empieza a ser evidente el consumo de heroína en Colombia y es el periodo entre 1995 y 2000 cuando se encuentra el mayor cultivo de hectárea de amapola (3.950) en el país según la DNE. Desde entonces, aunque el cultivo ha disminuido en ocasiones, hay fuertes evidencias que indican que el consumo ha aumentado de una forma discreta y constante.

A partir de este momento, en estudios de diferentes enfoques, metodologías y poblaciones se empezaron a registrar prevalencias de consumo de heroína entre 0.06% y 1.1%, cuyo último dato nacional procede del Estudio Nacional de Consumo 2008, con un 0.02% de consumo de heroína, algunas de estas investigaciones son el estudio nacional de salud mental, el estudio nacional de consumo en escolares, investigaciones particulares y focalizadas en ciudades como Bogotá, Medellín, Santander de Quilichao y proyecciones hechas a partir de registros estadísticos de sistemas de control y vigilancia en los servicios médicos en salud mental, urgencias, atención a consumidores CAD, etc. Esta situación, aunque no

permite una comparación plena, sí lo hace de manera parcial y en ningún caso niega la presencia de un fenómeno como el consumo de heroína en Colombia.

El estudio nacional de consumo de 2008 señala que "(...) debido a las características del consumo de heroína (altamente clandestino e individualizado) y la extensión/ cobertura del estudio (población general en hogares), el panorama encontrado quizá dista mucho de la dimensión real de la problemática asociada", razón por la cual las evidencias de la necesidad para realizar una investigación sobre consumo de heroína en Norte de Santander parten de otros indicadores como por ejemplo que para el 2004 existían 4 CAD (Centros de Atención a la Drogadicción)<sup>5</sup> mientras que en 2011 encontramos más de 12 CAD operando, de los cuales 8 no tenían más de un año de creación, respondiendo quizá a una demanda existente de tratamientos.

El estudio desarrollado por la Corporación Nuevos Rumbos, en convenio con UNODC, 2010 *Heroína: consumo, tratamiento y su relación con el microtráfico en Bogotá y Medellín*, refiere un elevado número de eventos de sobredosis e incluso muertes asociadas con el uso de heroína en ciudades como Bogotá, Medellín y Cúcuta, así como un porcentaje significativo de pacientes en tratamiento o solicitud de tratamiento en ciudades como Armenia, Pereira, Medellín, Cali y Cúcuta. Este estudio indica (a través de información obtenida en secretarías de salud y varios centros de tratamiento) que Cúcuta fue la primera ciudad del país con 92 solicitudes de atención por heroína en 2005 (triplicando al

segundo que era Medellín con 34) y 35 en 2006. Sus resultados también indican que ciudades como Cúcuta, Cali y Bogotá son las zonas de donde proviene la heroína (considerando por consenso de entrevistados que la principal es Cúcuta e incluso citando textualmente solicitudes de encargos por servicios de mensajería consignando al vendedor de esta ciudad).

En mayo de 2008 y después de una seguidilla de asesinatos y atentados con granadas en la ciudad de Cúcuta, asociados al microtráfico de heroína, fue capturado alias Rogelio, después de haber hablado con varios consumidores de heroína que lo han hecho por más de 4 o 5 años, que lo identifican como quien aún controlaba gran parte del mercado en la ciudad y es asociado con varios asesinatos de consumidores que se atrevieron a traficar para financiar el autoconsumo sin consultarlo con él. En febrero de 2011, después del asesinato de su novia y hermana, fue trasladado a la cárcel de Cúcuta donde aún reside. Ese mismo año en el mes de mayo del 2008 fue emitido con gran impacto mediático en *Especiales Pirry Heroína: El Infierno entre las venas*, que con entrevistas e imágenes presentó la situación de consumo en Cúcuta; algunos consumidores adjudican graves consecuencias de seguridad, atentados, muertos, persecución y desplazamientos urbanos derivados de la emisión de este programa y la forma de abordar el tema.

### Consumo de heroína y su relación con el VIH/Sida

La relación entre el VIH/Sida y el consumo de SPA por vía inyectada

—como la heroína— ha sido relatado por muchas fuentes, siendo comprobado el aumento de la proporción de pacientes que viven con VIH en el mundo (comprendidos países de Europa oriental, Asia y América Latina)<sup>6</sup>.

La Revista Panamericana de Salud Pública, basada en el informe HIV and AIDS in the Americas: An epidemic with many faces de la reunión de MAP (Monitoring AIDS pandemic) y EpiNet (Epidemiologic Network for HIV/AIDS in Latin America and the Caribbean), evidencia que a medida que se sabe más sobre la infección por el VIH/Sida y los comportamientos de riesgo que la extienden, más evidente se hace la diversidad de la epidemia (especialmente en América Latina y el Caribe), recalando que la transmisión del VIH por inyección se hace un problema persistente, en cuanto a que la prevalencia del virus en UDI se ha incrementado de 0 a 50% en menos de un año, demostrándose además que es posible reducir o controlar indefinidamente esta prevalencia si se implementan programas de prevención a gran escala antes de que pase de 5% en los UDI<sup>7</sup>. De acuerdo con los resultados arrojados por el estudio *Inyección de drogas en Bogotá, una realidad oculta*, un porcentaje relevante de los usuarios de drogas inyectadas —UDI— en Bogotá, tienen comportamientos de alto riesgo para VIH, pues un 46.8%, comparte jeringas, un 71.2% no las limpia antes y un 67 comparte elementos de parafernalia.

La información publicada por el Informe de la Comisión Global de Drogas 2011 y tomado del Grupo de Referencia de las Naciones Unidas sobre el VIH y el Uso de

drogas Inyectables 2007 (2008) es bastante claro, países que muestran estrategias consistentes e integrales en reducción de daños en consumo como Reino Unido, Suiza, Alemania y Australia mantienen un promedio inferior al 4% de prevalencia de VIH entre su población consumidora. Entre tanto, países que han incluido estrategias de reducción de daño parcialmente o en forma tardía al progreso de la epidemia como Estados Unidos, Portugal, Malasia y Francia, tienen una prevalencia de VIH entre 10 y 15% del total de consumidores. Por último, los países como Rusia o Malasia que han resistido consistentemente la implementación a gran escala de estrategias de reducción de daños, a pesar de la presencia de drogas inyectables y de uso compartido de material de inyección, presentan una prevalencia de VIH entre el 35 y el 45% del total de los inyectores.

### Objetivos y metodología

*Objetivo general:* Desarrollar la evaluación rápida de situación del consumo de heroína y prevalencia de VIH en los municipios de Cúcuta y Pamplona para el desarrollo del plan de respuesta rápida en heroína del departamento de Norte de Santander.

*Objetivos específicos:* 1) Desarrollar la evaluación rápida de situación en la que se detallen los antecedentes, aspectos metodológicos, el análisis y los resultados de la evaluación. 2) Describir la manera como participaron los municipios en el estudio y los procesos de avance para la construcción y puesta en marcha de un plan de acción frente al con-



sumo emergente de heroína. 3) Obtener un informe de prevalencia del VIH y/o SIDA entre la población consumidora de heroína. 4) Obtener recomendaciones específicas para mejorar la respuesta frente al consumo emergente y de alto impacto caracterizado desde el ámbito territorial.

*Tipo de estudio:* Estudio descriptivo con caracterización cualitativa (tipo etnográfico sociocultural) y cuantitativa transversal (prevalencia, analítica), por medio del cual se obtendrá información objetiva respecto a la situación del consumo de heroína en Cúcuta y Pamplona, determinando los comportamientos de riesgo de los usuarios y la prevalencia de VIH (solo Cúcuta) en los meses intermedios del año 2011.

*Población:* La población objeto de este estudio la conforman los(as) usuarios(as) de heroína en los municipios de Cúcuta y Pamplona, Norte de Santander, Colombia.

*Muestra:* Tipo semiprobabilística, puesto que por las características propias de la población no se tiene definida una muestra pero se espera que todos los usuarios tengan una igual probabilidad de ser seleccionados, diferente a cero.

Lo anterior, mediante el muestreo de referencia en cadena RDS (Respondent driven sampling) ver gráfico 1, en el cual se inicia con un número de semillas seleccionadas por el investigador (no al azar) y se reclutan a partir de ellas pares, quienes a su vez invitan pares, vinculados por cupones con números de identificación únicos y esperando una saturación (muestra multietápica o polietápica).

La metodología RDS (Respondent Driven Sampling), muestreo guiado por el respondiente, es un tipo de muestreo en cadena para alcanzar poblaciones ocultas o de difícil acceso, originaria de Douglas Heckathorn, en 1997, recogiendo elementos de la teoría matemática de reclutamiento como cadena de Markov.

## Resultados preliminares

Debido al cruce de información y la combinación de herramientas cualitativas que definieron el

aspecto histórico y el contexto sociocultural en el que se manifiesta el fenómeno del consumo de heroína en Cúcuta y Pamplona, con aspectos cualitativos epidemiológicos estandarizados por la OMS y que permitirán comparar, hemos logrado tener un estudio de heroína completo sobre la realidad de Cúcuta y Pamplona.

Empezar por definir que consideramos el consumo de sustancias psicoactivas un fenómeno sociocultural que se puede convertir en un problema de salud pública, con altos impactos en la seguridad de los ciudadanos, aunque se visualizará la magnitud del problema del consumo de heroína en Cúcuta como un fenómeno sin juicio de valor.

Creemos que es el momento preciso para actuar, para tomar decisiones de cara a detener lo que puede llegar a considerarse una epidemia, pues las herramientas, el aprendizaje nacional e internacional y las condiciones están dadas para actuar; por esta razón hay que tomar y definir acciones de urgencia y emergencia a partir de los resultados del estudio, articulados con las experiencias del mundo en este campo.

## Semillas

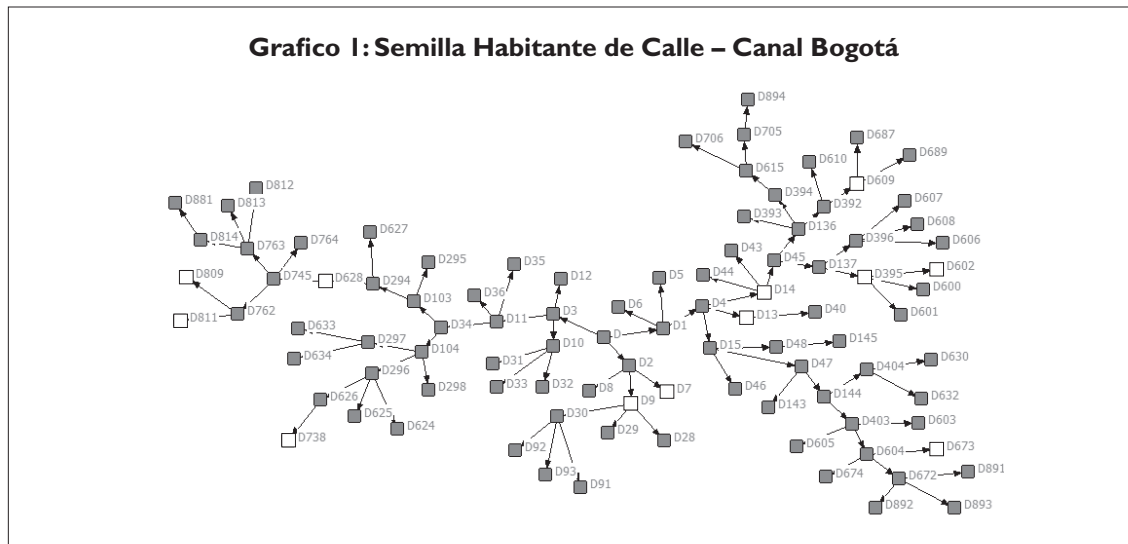
A partir de la metodología propuesta y la fase exploratoria del estudio, se identificaron dos sectores claves de consumo: habitantes de calle ubicados en el sector del *Canal Bogotá* y clase media alta universitaria; una vez identificados se rastrearon actores claves conocidos, de confianza y referencia entre la población consumidora para que fueran semillas y empe-



zara el proceso de invitación a los consumidores. Estas fueron las semillas y se manifestaron como sigue.

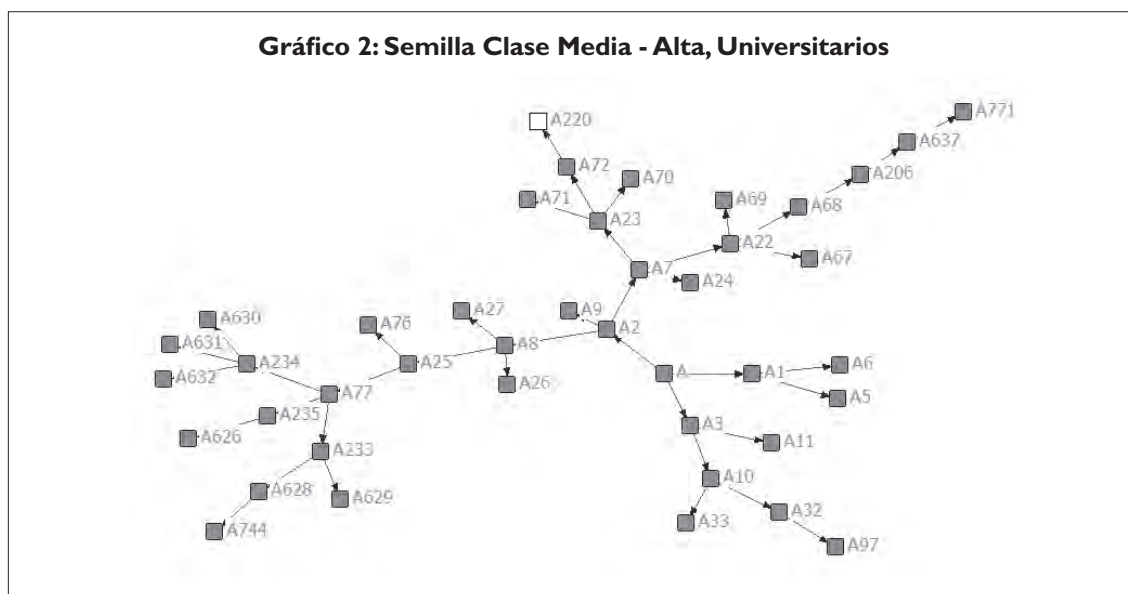
El grafico a continuación explica la manera como fueron reclutados los participantes del estudio

a partir de redes de contactos y cooptación no mayor a tres personas, con lo que se logró tener una dispersión amplia; el color blanco indica las personas que fueron diagnosticadas con VIH a partir del estudio.



El gráfico nos muestra el perfil poblacional de estratificación socioeconómica 1 y 2 y personas habitantes de calle, que suelen vivir *al diario*, del *retaque*, la limosna, el hurto, etcétera, personas que son catalogadas como indigentes y son víctimas del estigma y la exclusión de cuya situación abusa la sociedad y en especial la fuerza pública, pues son *los mejores candidatos* para falsos positivos y para ganar prerrogati-

vas, al detenerlos con una dosis, endilgarles un arma, señalarlos de un delito y, en muchas ocasiones, ser víctimas de la destrucción de la parafernalia (jeringas, filtros, encendedores) en la entrada de lugares de consumo, aspecto que se convierte en un alto riesgo de transmisión de VIH cuando una persona camina por horas para su sitio de consumo y llega sin su parafernalia a inyectarse con una jeringa usada.



Cuando desarrollamos la investigación al lugar de la entrevista llegó población de estratos bajos (gráfico 1) y estratos medios altos universitarios (gráfico 2); después de varios días, el estrato alto bajó su participación por el volumen de habitantes de calle y *delinquentes* que estaban en la convocatoria, debido a la confrontación con lo que podía llegar a ser su futuro y en muchas ocasiones al encontrarse con muchos más consumidores. La transición entre consumo por vía fumada (la mayoría semilla 2) y entre la vía inyectada (la mayoría semilla 1) fue entre 3 y 5 años de consumo, para un total de 141 personas encuestadas, aproximadamente (estamos validando datos aún), de los cuales el 94% eran hombres y el 6% mujeres. El promedio de edad de 26 años con el 7% menores de 18 años, el 42% entre 18 y 25 y el restante 51% mayor de 25 años; 2 o 3 adolescentes menores de 16 años llegaron al estudio indicando consumo pero el factor de exclusión era de 16 años; así mismo, dos adultos mayores que superaron los 55 años de edad.

El estrato socioeconómico de origen de sus familias es de 5% para los habitantes de calle o sin techo, 40% para el estrato uno y dos, 50% para el estrato tres y cuatro y 5% para el estrato cinco y seis. Del total de los consumidores el promedio de la edad de inicio del consumo de heroína fue de 21 años, encontrando el mayor rango entre los 18 y 25 con un porcentaje del 65% y para menores de 18 años con un porcentaje de 33%. En cuanto a la vía de administración, el 64% indicó que la fumaba y el 36% que se la inyectaba. A partir de la edad de inicio, el tiempo de consumo podemos inferirlo

del tiempo de transición entre la vía de administración fumada y la inyectada, que puede estar entre los 3 y 5 años de consumo.

El 10%<sup>8</sup> del total de consumidores son portadores del VIH, esto verificado por las muestras recolectadas y validadas en nuestro proceso, no obstante 2 personas no se hicieron la prueba, sabiendo que eran portadores del VIH, en tratamiento y acompañamiento institucional y aproximadamente 10 personas rehusaron hacérsela. Del total de los consumidores por vía inyectada, el 87% admitió haber compartido jeringas alguna vez en su vida, esto nos indica que, a diferencia de otros estudios similares, la prevalencia de VIH entre esta población puede estar más ligada al intercambio de parafernalia que a comportamientos sexuales de riesgo. Mientras para Medellín la prevalencia de VIH fue del 3.8%, en Pereira fue del 1.9%, teniendo en cuenta que incluía UDI de todo tipo y no solo de heroína.

Al rastrear la capacidad de respuesta entre la institucionalidad pública, privada y la sociedad civil, encontramos que no existe una ruta de atención articulada, que existe deficiencia en los CAD (Centros de Atención a la Drogadicción) donde la mayoría son informales, sin profesionales idóneos y aquellos profesionalmente robustos son demasiado costosos y con pocos cupos. Muchos de los consumidores, cuya capacidad adquisitiva es alta, envían a sus familiares a otras ciudades como Bogotá, Bucaramanga o Medellín a tratamiento.

No se pueden desconocer las acciones que la oficina de Salud Men-

tal del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander ha desarrollado, de cara a articular las acciones, investigar el fenómeno, sensibilizar sobre el uso de la metadona y actualizar en conocimiento a los actores relacionados con el tema; sin embargo, estos esfuerzos aún son embrionarios y requieren maduración y superación de barreras culturales, morales y técnicas.

El estudio validó el rumor de la sociedad que ubicó el origen y la expansión del consumo en las universidades públicas de la región; sin embargo, el papel de ellas frente al fenómeno fue displicente y discreto, debido al impacto que puede tener esta situación en la imagen de las instituciones. Muchos fueron los testimonios que lo afirmaron, al tiempo que indicaban que es allí donde debe iniciar la prevención, reducción de riesgo y daños.

## Conclusiones

Falta información y educación de los factores de riesgo y daño por parte de los consumidores de heroína. La población consumidora no adopta ni incorpora conductas de reducción de riesgo y daño, no dimensionan los daños asociados al consumo, más allá del que producen las sustancias, se requiere entonces procesos de formación en reducción de riesgos y daños para los consumidores.

Ausencia de capacidad de respuesta por parte de la institucionalidad pública, falta de rutas de atención claras y reticencia a la implementación de tratamientos con metadona en el nivel público. Ni el sistema de

salud público ni privado están en capacidad de responder por el consumo de heroína como un asunto de alta complejidad y de alto riesgo para la salud pública, existen acciones aisladas y desarticuladas que dan respuesta momentánea pero no estructural.

El abuso por parte de la fuerza pública (policía, inteligencia, etcétera) que decomisa y destruye la parafernalia (jeringas, agua, entre otros) y las dosis de heroína, especialmente en la entrada a los lugares de consumo, cuando llegan los usuarios con síndrome de abstinencia y al no tener aguja propia toman prestadas, ocasiona que compren las usadas o las recojan del suelo, al igual que el estigma y persecución por parte de la fuerza pública (policía) para mostrar *falsos positivos*, aprovechando la marginalidad social de los consumidores.

Dificultades, obstáculos y temores por parte de las universidades, algunas instituciones públicas y otras privadas para el desarrollo del estudio de heroína y el reconocimiento del fenómeno. Reconocer el consumo puede traer consecuencias negativas para muchas instituciones, ya sea por el estigma, por la falta de servicios y capacidad de respuestas, por el negocio que implica tanto para la legalidad como para la ilegalidad.

En Pamplona no existe un consumo considerable, regular o dependiente de heroína, pero pudo haber existido una época entre 2004 y 2006. Actualmente, existen pocos consumidores que referencian uno o dos consumos por semestre. Es posible que la referencia al consumo sea del pasado, alimentada por el *pánico moral* en una

población fuertemente orientada por la tradición, la cultura y el rumor. Prohibición a la venta de jeringas por parte de algunas farmacias o tiendas de medicinas.

Falta de controles, deficiente calidad y estándares mínimos para la operación de los CAD (Centros de Atención a la Drogadicción). La mayoría de los consumidores han pasado por ellos y describen claramente sus deficiencias y abusos. De los 14 existentes, 8 no tienen más de un año y solo uno está acreditado por la legislación.

Deficientes controles sobre el tratamiento con metadona, lo que ha desembocado en que se genere un *mercado negro* de metadona.

Al finalizar este artículo, estamos en el proceso de escritura del documento de informe final del estudio y a la vez en el diseño del plan de respuesta rápida para atender, con carácter de urgencia y emergencia este fenómeno, las instituciones municipales, departamentales y nacionales encargadas del tema han manifestado la intención de adelantar acciones a corto, mediano y largo plazo con el fin de detener el creciente fenómeno del consumo y su relación con el VIH, que de no ser contenido, puede llegar a proporciones epidémicas.

Consideramos que se debe generar un plan de respuesta que combine y articule acciones con los consumidores, relacionada con educación, derechos, atención, redes y pares, un trabajo con las instituciones en red, rutas de atención, centros de atención de bajo umbral, intercambio de jeringas, formación, entrenamiento, etcétera, y por último con

la comunidad y la sociedad para contrarrestar el estigma social y la exclusión.

### Referencias bibliográficas

- Consumo de heroína en Colombia, prácticas relacionadas e incidencia en la salud pública. Guillermo Alonso Castaño Pérez; Gustavo Adolfo Calderón Vallejo. 2008.
- Consumo de heroína en Colombia. Sección Latinoamericana. Alonso Castaño G. Fundación Universitaria Luis Amigó. Medellín. Colombia.
- Estudio sobre el Uso de Drogas Inyectadas y Riesgos para la Salud. Fase II. Bogotá. Programa Presidencial Rumbos - OMS. 2004.
- Evaluación Rápida de la Situación de Consumo de Heroína en el Municipio de Santander de Quilichao, Cauca. Centro de Estudios Sociales, Grupo Antropología Médica Crítica. Universidad Nacional de Colombia. 2009.
- Guía para el Manejo de VIH/Sida Basada en la evidencia. Ministerio de la Protección Social y Fedesalud. Colombia. 2005.
- Heroína: Consumo, tratamiento y su relación con el microtráfico en Bogotá y Medellín. Ministerio de la Protección Social y UNODC. 2010.
- La Inyección de Drogas en Bogotá: Una realidad Oculta. Inés Elvira Mejía Motta. Bogotá. Programa Presidencial Rumbos - OMS. 2003.
- Plan Nacional de respuesta ante el VIH y el sida. Ministerio de la Protección Social. ONUSIDA. Colombia. 2008-2011.
- Protocolo Básico del estudio de Prevalencia de VIH y Comportamientos de Riesgos Asociados, en Usuarios de Drogas por Vía Inyectada (UDI) en dos ciudades de Colombia. Universidad CES. 2010.
- Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su impacto. Ministerio de la Protección Social. Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas. Diciembre de 2010.

- **Sistema de Gestión Estratégica: Un camino para el montaje de las políticas y planes territoriales de reducción del consumo de Sustancias Psicoactivas y su impacto.** Ministerio de la Protección Social. Mayo de 2008.
- **Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2009 - 2010.** Ministerio de la Protección Social. Noviembre de 2008.
- **Hacia un modelo de inclusión social para las personas consumidoras de Sustancias Psicoactivas.** Ministerio de la Protección Social. Fundación Procrear. 2007.
- **Diagnóstico Situacional. Instituciones de tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social en Consumidores de SPA en Colombia.** Ministerio de la Protección Social. Diciembre de 2004.
- **ONUSIDA. (2001) Apoyo a las respuestas al VIH y a consumo de drogas intravenosas en Asia.** Red Asiática para la reducción del daño.
- **El VIH y el sida en las Américas: una epidemia con muchas caras.** *Revista Panamericana de Salud Pública* vol. 8 No. 6. Washington. 2000. Organización Panamericana de la Salud.

## Notas

- <sup>1</sup> Estos resultados se presentan como avance de investigación y están en etapa de validación, el artículo ha sido un primer ejercicio por ordenar y analizar la información que recolectamos entre febrero y octubre de 2011. Agradezco la invitación de Miguel Álvarez-Correa con quien intercambio información constante sobre nuestros estudios de mutuo interés.
- <sup>2</sup> Julián Andrés Quintero López, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología en la Universidad de Salamanca (España). Experiencia acumulada de 15 años en temas de Juventud, Reportería y Periodismo, Políticas Públicas, Participación Política, Instrumentos y Metodologías de Investigación, Salud Sexual y Reproductiva, Adolescentes y Jóvenes infractores de la ley penal, Estructuras Culturales, Comunicación Alternativa y Comunicación en organizaciones de base comunitaria. Los últimos 6 años con énfasis en prevención y mitigación en el consumo de SPA en poblaciones jóvenes de difícil acceso, derechos de consumidores y cambio de Políticas de Drogas. Julian.quintero@acciontecnica.com – www.acciontecnica.com
- <sup>3</sup> Este estudio es realizado por la Corporación Acción Técnica Social (ATS) para el Instituto Departamental de Salud del departamento de Norte de Santander, con recursos del Ministerio de la Protección Social. JULIÁN QUINTERO, Sociólogo Investigador y Coordinador del Estudio. ALEXÁNDER CÁCERES, SILVIA SASTOQUE y JOHANNA GUTIÉRREZ, psicólogas de la Universidad de Pamplona, coinvestigadores, al igual que PAOLA SUÁREZ, bacterióloga y LUIS PATIÑO, asesor pre y pos en VIH.
- <sup>4</sup> Tomado del documento: "Evaluación Rápida de la Situación de Consumo de Heroína en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca. Elaborado por el Grupo de Antropología Médica Crítica del Centro de Estudios Sociales (CES) de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia. Diciembre de 2009.
- <sup>5</sup> Diagnóstico Situacional. Instituciones de Tratamiento, Rehabilitación y Reinserción Social en Consumidores de SPA en Colombia. Ministerio de la Protección Social. Diciembre de 2004.
- <sup>6</sup> ONUSIDA. (2001) Apoyo a las respuestas al VIH y al consumo de drogas intravenosas en Asia. Red Asiática para la reducción del daño.
- <sup>7</sup> "El VIH y el sida en las Américas: una epidemia con muchas caras". *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 8 No. 6. Washington. 2000. Organización Panamericana de la Salud
- <sup>8</sup> Si tomamos analizamos el dato de los portadores de VIH solo con la población inyectora que participó del estudio, es decir 47 personas, estaríamos hablando de que un 30% del total de los inyectores son portadores del VIH, lo que indicaría que la inyección es un factor de alto riesgo para el contagio del VIH entre la población consumidora de heroína, donde el 87% reconoció haber intercambiado jeringas.

## INVESTIGACIÓN

**Claves:**

COOPERATIVISMO, EMPRESAS, PROGRAMAS.

**Resumen:**

El presente trabajo retoma algunos aspectos de los resultados obtenidos de la investigación desarrollada sobre 30 años del cooperativismo en Colombia por el IEMP, así como conforma la antesala de una segunda parte que se encuentra en la actualidad en diseño.

**Mots clés:**

COOPÉRATIVISME, ENTREPRISES, PROGRAMMES.

**Résumé:**

*Ce travail reprend plusieurs aspects des résultats obtenus dans l'investigation sur 30 années de coopérativisme en Colombie développé pour el IEMP; il conforme aussi l'antichambre d'une deuxième partie qui se trouve actuellement dans son étape d'ébauche.*

# Sobre las políticas públicas del cooperativismo en Colombia: Una propuesta conceptual

**Recepción:** 16 de noviembre de 2011 • **Aceptación:** 15 de diciembre de 2011

DARÍO CASTILLO S<sup>1</sup>.

El siguiente documento está elaborado a partir de dos trabajos hechos a lo largo de los últimos 5 años en Colombia y América Latina, en torno a las cooperativas y las políticas públicas. Los trabajos que han servido como material para la elaboración de este documento son: una investigación dirigida al análisis de los programas de apoyo empresarial en las comunidades de base campesina en los andes colombianos mediante 2 estudios de casos<sup>2</sup> y los resultados de la investigación sobre 30 años de cooperativismo en Colombia, proyecto liderado y financiado desde el Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP.

Los estudios citados, junto con las múltiples experiencias conocidas por el autor a lo largo de su trayectoria en el sector solidario, coinciden en un hecho particular: toda organización solidaria que hubiese nacido y permanecido de manera autosostenida tiene una naturaleza que se circunscribe al ámbito de la agrupación de individuos con necesidades económicas y sociales no necesariamente comunes, que deciden *organizarse* en una figura jurídica, no necesariamente cooperativa, para ejercer una actividad que les permita enfrentar la satisfacción de esas necesidades. Estas experiencias de asociatividad se parecen en algo más y es que no fueron subsidiadas por los gobiernos sino que se iniciaron desde *abajo*, construyendo paso a paso su propio desarrollo, aunque el gobierno sí pudo haber incidido en mayor o menor medida en ellas, a partir de la formulación de políticas públicas coherentes y pertinentes para tal fin (Castillo, 2007: 34).

Aunque el trabajo liderado desde el IEMP se concentró en la forma cooperativa, el otro documento citado incluyó otro tipo de figuras jurídicas de asociatividad solidaria además de la cooperativa. No obstante, en todos los trabajos se analizó de manera directa o indirecta la relación que hay en la formulación de políticas públicas y la asociación solidaria o cooperativa. Para fines prácticos, este documento se concentra en el análisis conceptual de las políticas públicas para el sector cooperativo, leído desde el marco teórico que aporta la economía neoinstitucional (NEI), intentando además hacer una propuesta de marco teórico para su análisis de futuros estudios sobre el mismo tema.

A diferencia de otros artículos similares, el autor ha optado por hacer comentarios a manera de conclusiones a lo largo del texto y dejar unos párrafos finales para mencionar las directrices y preguntas orientadoras de la matriz de análisis de políticas públicas para el sector cooperativo en Colombia. Los resultados de la puesta en práctica de este marco conceptual se pueden encontrar en el libro *Políticas Públicas y Cooperativismo en Colombia: 30 años de encuentros y desencuentros*, editado y publicado por el IEMP en julio de 2011.

## Introducción

La crisis internacional evidenciada a partir de 2008, pero con raíces profundas en las diferentes dimensiones de las sociedades del planeta, planteó varios interrogantes a los formuladores de políticas públicas en todo el mundo, dado que se puso en evidencia la fragilidad del modelo hegemónico basado en el interés individual y la acumulación capitalista.

Por tal motivo, no fueron pocas las voces que desde entes gubernamentales, civiles e incluso corporativos se plantearon en torno a la necesidad de generar nuevas alternativas y propuestas de modelos económicos y es precisamente en esa coyuntura que el cooperativismo y otras expresiones de la economía solidaria aparecen como una esperanza en medio de un mundo sin propuestas y bajo la premisa de que solo el capitalismo es el camino hacia el desarrollo y el crecimiento.

Para el año 2008 fue el nobel de economía Joseph Stiglitz, quien indicó que para lograr el éxito económico se deberían generar políticas que buscaran un sistema económico plural, un sector privado tradicional, un sector público eficaz y un sector creciente de economía social. Pasando al plano de las evidencias, las palabras de Stiglitz se confirman con los ejemplos de varios países desarrollados que han logrado equilibrios económicos acompañados por sólidas expresiones de la economía social, específicamente del cooperativismo y con una representación esencial de

entidades en sectores como el crédito, la agricultura y la vivienda.

Posteriormente, en 2009, la asignación del nobel de economía a la politóloga Elinor Ostrom confirmó la propuesta que desde las instancias académicas y políticas se estaba haciendo en torno a nuevas formas de ver la economía, siendo precisamente ella una de las exponentes sobre la relación de las políticas públicas y el estudio de las organizaciones que administran recursos de uso común.

Es en este escenario cuando en 2010 la Procuraduría General de la Nación, a través de su Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), decide realizar el estudio de las políticas públicas y el cooperativismo en Colombia, dada la importancia que tienen para el país este tipo de organizaciones y el número de entidades públicas vinculadas a la protección, supervisión, promoción, desarrollo y fomento de las cooperativas nacionales. Con esta iniciativa, liderada por el doctor Christian José Mora Padilla, Director del Instituto de Estudios del Ministerio Público, se convoca a un grupo de profesores investigadores de diferentes universidades del país que tienen grupos de investigación en el tema. Con ellos, se plantea el objetivo de analizar las políticas públicas en materia de cooperativismo colombiano en el período 1980 a 2010, en los diferentes gobiernos, a fin de hacer recomendaciones para los siguientes periodos. El documento publicado tuvo como investigador principal al autor de este artículo y se concentra en el análisis de las políticas públicas de subsectores cooperativos priorizados que fueron el cooperativismo de trabajo asociado, de ahorro y crédito, consumo y agropecuario.

Cuando de hablar de políticas públicas se trata, es necesario precisar desde qué punto se está mirando. Por su naturaleza, diversidad y complejidad de determinación, identificación y evaluación, se requiere conocer qué se entiende por políticas públicas, qué elementos son necesarios para que podamos identificar cuándo estamos frente a una política pública y cuándo no, y cuáles son los actores involucrados.

La relación de las políticas públicas con el cooperativismo en Colombia ha sido un campo de creciente interés en el ámbito académico durante los últimos 10 años. Así mismo, desde el sector estatal aparecen algunos trabajos e intereses particulares por parte de algunas instituciones públicas que se han hecho más evidentes, gracias a los desarrollos teóricos para aproximarse a la función del Estado<sup>3</sup>, en relación con su rol en la asignación de recursos y facilitador de procesos en diferentes ámbitos (Castillo, 2005).

Estos elementos serán tratados en este documento, junto con una ruta metodológica para identificar las políticas públicas en materia cooperativa, implementadas durante el período 1980-2010.

## II. Marco Conceptual sobre las Políticas Públicas en el Sector Cooperativo en Colombia

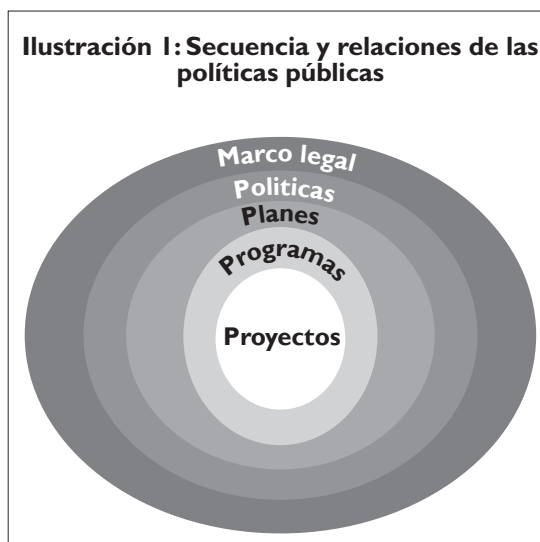
### I. El aporte de Thoening y Nioche

Para abordar conceptualmente a qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas, es necesario identificar fuentes documentales que permitan abordar de una forma ágil el accionar del Estado frente a las distintas iniciativas que adelanta para un sector particular.

Es necesario abarcar la política pública en su concepción amplia, entendiendo de antemano que está conformada por planes, programas, estrategias y medidas, entre otros, para cumplir su misión de responder a las necesidades sentidas por la comunidad. Inicialmente, el término “se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (Thoening J. C., 1986: 24), pero este es un enfoque que ha tenido aportes desde distintas vertientes del análisis de las políticas públicas, que lo han enriquecido en el tiempo. (Thoening J. C., 1986, pág. 45).

Jean Pierre Nioche, profesor francés con presencia en algunas instituciones de educación superior de Colombia y dedicado al estudio del

management público desde hace varias décadas, trata de hacer una aproximación al concepto, entendiendo por ello la “secuencia de acciones que conlleven la producción de una respuesta más o menos institucionalizada, a una investigación juzgada como problemática” (Nioche, 1996a: 19). En esta secuencia de acciones se entiende entonces que las políticas incluyen planes, programas y que los programas incluyen proyectos pero, así mismo, las políticas no pueden desconocer el marco normativo y legal del país donde se han de formular, como lo expone la ilustración No. 1.



Fuente: Gráfica elaborada por Darío Castillo.

El mismo autor, en otro documento traducido por el profesor Carlos Salazar, asume por el término política un “programa de acción que representa una selección específica de medios con el fin de obtener ciertos efectos” (Nioche, 1996: 28).

Se puede entender entonces cómo interactúan los diferentes actores de la sociedad civil, el aparato público y los sectores atendidos (en este caso las cooperativas o los subsectores cooperativos objeto de estudio) en torno a la formulación e implementación de las políticas públicas.

Como varios autores lo afirman (Castillo, 2005), las políticas públicas son un elemento dinamizador en la construcción del espacio público y de un conjunto social (Thoening J. C., 1986: 12). Van más allá



de la visión antigua de un Estado redistributivo hacia la transformación de la naturaleza del mismo problema, logrando afectar (al menos en teoría) la estructura misma de las situaciones (Thoening J. C., 1986: 17).

Algunos textos hacen ciertas variaciones pero girando en torno al mismo elemento: asumen las políticas públicas como aquel conjunto articulado de acciones, desarrollado conjuntamente por instancias del Gobierno Nacional y de la sociedad civil, hacia algún objetivo concreto (CETINF, 2003). Otros las asumen como la toma de decisiones comunes para un grupo, por medio del uso del poder, ya sea como una búsqueda cooperativa a problemas comunes o como un acto por el cual algunos miembros imponen su voluntad sobre otros miembros del grupo (Salazar, 1999).

Se puede también definir como “el conjunto de respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999: 41). Desde esta definición, la implementación de tales respuestas del Estado será entonces lo que se llamará la puesta en marcha de las políticas, donde el éxito o fracaso de las mismas dependerá de que se haya cumplido o no con el objetivo de la política.

J. C. Thoening, antes de definir las prefiere hacer una lista de sus características. Para él, son cinco los elementos asociados a la noción de políticas públicas:

- a) Se distinguen por una serie de medidas y por un contenido (se le presta igual interés al contenido como al proceso y sus resultados),

- b) Contienen elementos de decisión,
- c) Designan un marco de acción suficientemente general,
- d) Afectan, por su contenido e impactos, a una cantidad de personas, grupos u organizaciones (cambia la percepción de la intervención de la política dependiendo del grupo y del contexto),
- e) Fundamentan los actos que provienen de orientaciones explícitas, implícitas, manifiestas o latentes (Thoening J. C. 1996: 25).

## 2. El aporte de Müller y Roth

En Colombia, hay una amplia documentación académica sobre el tema de identificación, formulación y evaluación de políticas públicas, donde se destacan también los profesores Pierre Müller y André-Noel Roth.

Inicialmente podríamos precisar que una política pública está referida, en su concepción amplia, al accionar de las autoridades públicas en el seno de la sociedad ante hechos sociales, sean problemáticos o no.

El actuar de las autoridades públicas implica la elaboración e implementación de políticas públicas, pero como lo público no incumbe solo a la esfera estatal sino a las fuerzas sociales y económicas de una sociedad, la política es elaborada e implementada por una red de actores políticos, entre ellos, las administraciones públicas, las empresas privadas y dentro de estas las empresas cooperativas y de economía solidaria.

Bajo este enfoque inicial es posible identificar las principales corrientes

que dominan el quehacer investigativo en materia de políticas públicas (Roth, 2008).

De una parte, los trabajos de Lasswell (1951) y Jones (1970) dan cuenta de un modelo según el cual toda política pública se presenta como un objeto de análisis en el que ha de identificarse la definición del problema y la construcción de agendas, la formulación de las políticas públicas, la decisión y legitimación de las mismas, la implementación y la evaluación como fases constitutivas de su modelo. Esta es la corriente más preponderante en los estudios sobre políticas públicas, sin embargo, existe una corriente crítica de amplia aceptación que refiere cómo en esta noción el problema mayor radica en la pérdida de capacidad de análisis de la política pública como un todo.

En otro contexto, los trabajos de Sabatier abordan el análisis de la política pública desde otra perspectiva. Se considera que en las políticas públicas inciden sistemas de creencias, valores predeterminados y apreciaciones en cuanto a la eficacia del accionar público en el devenir de las organizaciones. Quizá esta corriente sea más próxima al campo de estudio de la economía social y cooperativa, dado que estas entidades tienen un claro arraigo doctrinal, entendiéndose como sujetos sociales autónomos en los cuales la intervención excesiva produce fallos estructurales<sup>4</sup>.

Bajo la lectura de Sabatier (citado por Roth, 2008) las políticas públicas deben ser capaces de tener en cuenta la información relativa a los problemas, la identificación debe desarrollarse en una perspectiva

temporal de largo plazo, las unidades de análisis no deben restringirse a lo gubernamental, se requiere tomar en cuenta la opinión de actores como investigadores y la evaluación tiene ideas preconcebidas acerca de los problemas a resolver, los medios necesarios y la eficacia de los mismos, dados los valores y sistemas de creencias implícitas en cada área de análisis.

Autores como De Janvry y Sadoulet (1993) y Uphoff (1993), citados por Berdegué (2000), resaltan que la nueva estrategia de desarrollo que se está implementando en varios países de América Latina, está buscando un equilibrio diferente entre las funciones del Estado, los mercados y las organizaciones civiles, en contraste con otras formas de comprender el rol del Estado en su papel de intervención en las comunidades, que se tuvo hasta los años 80.

Esta sinergia puede explicarse por la complementariedad, pues establece unas claras asignaciones de funciones entre una oficina del gobierno y un sector económico como el sector cooperativo, por ejemplo. En casos donde la *inserción* (Evans, 1996, citado por Berdegué, 2000) de una agencia estatal se hace tan fuerte en una comunidad local donde interactúa una cooperativa, es casi imposible separar el final de la acción del Estado y el comienzo de la acción de los agentes locales, lo cual no significa que se reduzca la capacidad local de gestión, sino que puede ser el refuerzo de diferentes formas de atacar el mismo problema.

Esta observación nos puede llevar a pensar que el rol del Estado no

siempre debe ser el de facilitador de recursos, sino el de acompañante de las comunidades en la consolidación de la cooperación local. De esta forma, el Estado participa en la ampliación de las redes locales hacia sistemas de gestión para el desarrollo, aunando esfuerzos con los sectores beneficiados de sus políticas públicas. De esta forma, ampliando la escala de participación de los agentes que entran como socios en el desarrollo local, se puede llegar a un nuevo modelo para el desarrollo rural a partir de la consolidación de las relaciones de sinergia entre el sector público y las organizaciones sociales, donde el sector público aporte los recursos económicos y políticos que permiten promover el fortalecimiento de las cooperativas (Castillo, 2007).

Desde esta perspectiva y basados en el contexto de los sectores cooperativos estudiados, cabe entonces la pregunta, ¿cuáles son las variables que pueden explicar los diferentes resultados en las cooperativas o en subsectores cooperativos a partir de la implementación de políticas públicas por parte del Estado?

En síntesis, parte del éxito en la aplicación de políticas públicas hacia determinados sectores económicos se puede entender, aparte de lograr el éxito de las organizaciones (visto al menos desde su permanencia y desarrollo como organizaciones) por la capacidad que tengan tanto las oficinas estatales que intervienen desde lo público como las mismas cooperativas de construir un proceso de manera conjunta, en ocasiones participativa, logrando que ambos actores (gobierno y cooperativas) comprendan su papel, sus reglas de juego y asuman cada

uno su rol dentro del contexto que les corresponde.

No se trata entonces de *cargar* con organizaciones rezagadas que no se han apropiado del todo de la política pública o de determinado programa y de sus beneficios, ni dejar abandonadas a las cooperativas con recursos y sin el debido seguimiento, sino de enlazar los eslabones de la cooperación para el desarrollo local, de construir confianza, capital social y, de esta forma, lograr acción colectiva entre los actores involucrados.

Pero decir que *cada uno a lo suyo*, no respondería totalmente a la pregunta anterior acerca de los elementos que lograrían hacer una comunidad más desarrollada que otra a partir de la puesta en marcha de una política pública (Castillo, 2005).

### 3. El aporte de Elinor Ostrom

Otro asunto importante a la hora de analizar las políticas públicas es la identificación de los actores. Esta línea sigue los parámetros establecidos por Ostrom (1999) en el entendido de que las políticas son consecuencia de redes de actores públicos estatales y no estatales.

Conviene recordar que toda política pública proviene de una decisión política. Una decisión a la cual se llega luego de un proceso de concertación y orientación normativa que se expresa en una propuesta con un claro contenido jurídico, económico y administrativo. Esta propuesta se articula en un entretendido de acciones, programas y procedimientos regulados por instituciones dentro de la esfera del Estado.

Existe el imaginario colectivo de que las políticas públicas son producto de los designios de un poder central que planifica benévolamente el futuro de los ciudadanos, las instituciones y la relación entre estas en procura del bien común. Bajo esta referencia, las políticas públicas pertenecen a lo público y este se asocia al Estado y el Estado a sus respectivos gobiernos y aun cuando conocemos que esto es conceptualmente erróneo, la preponderancia de este imaginario crea una matriz de opinión bajo la cual se inscribe una forma de relacionarse con el Estado.

En la práctica, las políticas públicas son una construcción social de un conglomerado de actores que buscan salvaguardar intereses y cuando estos propenden por el bien común, estamos frente a una construcción social donde lo público tiene una dimensión estatal y una no estatal. Así, el gobierno es un actor más del aparato estatal que busca conciliar intereses con otros actores que producen, gestionan y propician la producción de bienes públicos no estatales (Castillo, 2005).

Bajo esta noción se inscribe el concepto de la coproducción de políticas públicas.

#### a) **El concepto de coproducción**

El concepto de coproducción (1999) es usado por Ostrom para describir el proceso a través del cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son proporcionados por individuos que no forman parte del gobierno local o de cualquiera otra instancia gubernamental.

La noción de coproducción se emplea en la generación de bienes y servicios públicos, como los tantos que hacen parte del escenario de desarrollo de un subsector económico. La coproducción implica que los ciudadanos pueden tener un rol participativo en la generación de bienes y servicios que traerán beneficios para ellos mismos.

Como lo menciona Berdegué en un estudio sobre políticas públicas y desarrollo local:

“Para que tenga lugar la coproducción, los insumos que pueden ser suministrados por los gobiernos y aquellos que pueden ser suministrados por los ciudadanos deben ser complementarios. Si cualquiera de ellos puede suministrar todos los ingresos requeridos, no habrá bases para esta forma de relación sinérgica en la línea divisoria entre lo público y lo privado” (Berdegué, 2000: 23).

Ostrom insiste en que la coproducción es producto de los procesos de negociación entre los diferentes grupos de ciudadanos y entre ellos y otros agentes; por lo tanto, la acción de coproducir implica coordinación interna (dentro del grupo, es decir, desde el gremio cooperativo, desde el subsector o incluso desde el interior de cada cooperativa) y capacidad de gestión. En otras palabras, se entiende por coproducción la capacidad de los agentes de participar en la generación de un bien colectivo con ayuda externa, es decir, con apoyos provenientes de fuera de la organización.

Este concepto de coproducción y según lo analizado por Ostrom y Berdegué, lleva entonces a concluir que para incrementar el empoderamiento de las organizaciones debe haber coproducción. Si un solo agente provee todos los insumos para la generación del bien colectivo, la sinergia no se logrará y, de ahí para abajo, a manera de un efecto dominó, se debilitará también la cooperación para el desarrollo local, la interacción entre los socios, la confianza y hasta el capital social.

Lo anterior no implica que se disminuya la acción colectiva de un grupo, pues si es la misma comunidad la que se provee de los insumos necesarios, su capacidad de gestión se fortalece y, a su vez, la capacidad de autogestión del colectivo se incrementa, mejorando los niveles de cooperación (Castillo, 2005).

Si es una entidad externa la que provee todos los insumos o la mayor parte de ellos, sin delimitar o clarificar el aporte de la comunidad local

en la generación del bien público, el efecto será contrario, pues los agentes locales podrían perder el compromiso de participar en la producción del bien público, deteriorando su nivel de empoderamiento.

Al respecto, algunos estudios sobre los subsidios pueden confirmar esta hipótesis: *la gente valora lo que le cuesta*. El caso es que no solo se logra coproducción con intervención de ambas partes sino vinculando a la gente beneficiada con la política pública, en la estructura y planeación de la misma política y así poder considerar *suya* la causa colectiva (Castillo, 2005: 56).

#### b) **Las organizaciones robustas**

Si enlazamos el rol de cada actor con los aportes de Ostrom sobre acción colectiva y las características de las organizaciones *robustas*<sup>5</sup>, se podría ampliar la respuesta.

Las políticas que ayudan a que un sector económico (cooperativo o subsectores del mismo) sea más *robusto* en el sentido de Ostrom, podrían ser las que expliquen hasta qué punto un sector productivo logra mayores resultados con apoyos externos. Si se analiza un poco más a fondo, lo que se está mencionando es que las políticas que generan acción colectiva hacia adentro de la organización y hacia afuera de esta, podrían tener mayores efectos en los sectores atendidos, pero todavía falta un elemento, ¿qué hace que un grupo atendido genere acción colectiva hacia adentro o hacia afuera a partir de una política o un programa de apoyo? La respuesta está por el lado del empoderamiento del mismo grupo con la política pública y con su sector económico y por el lado del concepto de *coproducción* de Elinor Ostrom.

Un concepto que podría servir para aproximarse al término *empoderamiento* en el marco conceptual de lo solidario, podría ser el de *vínculo cooperativo*, término sobre el cual se pueden encontrar enfoques discutidos en el libro de Ricardo Dávila como compilador (Dávila R. et ál., 2002).

#### **4. Las políticas públicas en el sector cooperativo: Una aproximación conceptual**

Sin desconocer, una vez más, el rol de los gobiernos locales o nacionales en la generación de políticas públicas, es claro que se ha pasado a un escenario más amplio en el análisis de los actores de las políticas públicas. Más aún, estudios de investigadores y entidades internacionales desde la década de los 90 han demostrado la importancia de la construcción colectiva del interés público entre la sociedad y el Estado. Sobre esta relación, ver reflexión del Banco Mundial, citado en las referencias bibliográficas de este documento (2000 y 2001). En estos escritos se notan diferentes análisis acerca de la participación del Estado en los procesos de desarrollo local, de fortalecimiento de organizaciones y de desarrollo rural, entre otros.

Con lo visto hasta aquí en materia de políticas públicas, se pueden responder varias preguntas:

- ¿Son las políticas públicas exclusivas de los gobiernos nacionales o locales?

No, pueden ser apoyadas también por organizaciones formales privadas o por una combinación entre estas y las organizaciones públicas.

- ¿Están las políticas públicas dotadas del recetario completo para enfrentar situaciones problemáticas de la sociedad?

No, como bien lo dice Thoening son marcos generales, pero su estrategia puede ser global o incluso solo pueden aportar, en algunos casos, los grandes lineamientos, ya que su puesta en marcha dependerá de varios elementos que también serán relativos a los contextos socio-culturales de las comunidades potencialmente beneficiadas. En este mismo sentido, un programa de apoyo a una comunidad puede no tener recursos del gobierno pero sí enmarcarse dentro de los lineamientos de una política nacional y eso hace que el programa entre bajo el análisis de las políticas públicas (Castillo, 2005).

En este aspecto, vale la pena recordar el caso del Plan de Apoyo a la Microempresa Rural (PADEMÉR) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Cuando se inició el PADEMÉR estaba direccionado solo hacia los departamentos de Cauca, Bolívar, Sucre y Nariño, por ser estos los departamentos que la alianza FAO-FIDA, financiadora del plan, identificaba como prioritarios. Para ese entonces, la FAO-FIDA asignó unos criterios para seleccionar los municipios objeto en esos departamentos; no obstante, con el cambio de gobierno en ese mismo año se dieron nuevos criterios, incluyendo departamentos y municipios que no se acercaban al marco inicial planteado por la FAO-FIDA.

- ¿Las políticas públicas responden a los problemas de la sociedad?

En la teoría, generalmente sí, pero en la práctica no siempre pueden aportar elementos que mejoran o alivian los problemas en las comunidades pero como la definición de los problemas y de los beneficios no es la misma para todos los agentes en una comunidad, la solución de los problemas será relativa.

Para efectos del presente escrito, las políticas públicas se asumen entonces como las medidas adoptadas por el Estado, a partir de la interacción de organizaciones públicas y/o privadas, para desarrollar estrategias que ayuden a enfrentar problemas sentidos por la sociedad (Castillo, 2005).

En este sentido pueden existir entonces unas políticas para cada área problemática o rama de la gestión pública y puede haber políticas sectoriales (Müller, 1996: 47-62), tran-

saccionales, etcétera. (Salazar, 1999: 47-51).

#### a) **Identificación de las políticas públicas en el sector cooperativo**

Para la identificación de políticas públicas se partirá, en primera instancia, del enfoque metodológico desarrollado por Rafael Chaves y José Luis Monzón (2001). Este enfoque privilegia la identificación del abanico de iniciativas de políticas públicas para el cooperativismo y posteriormente para la economía solidaria; no obstante, son diversos los autores que refieren que apenas algunas logran articular el contenido promocional y presupuestal con instituciones establecidas y consolidadas.

Esta particularidad en materia de políticas públicas para el cooperativismo se ve acentuada, en tanto existen dificultades provenientes de las distintas miradas sobre el cooperativismo y cómo a través de él pueden ser instrumentalizados algunos deseos políticos de búsqueda de alternativas económicas.

En este estado de la situación se marca un referente importante para estudiar los efectos de las políticas en el desarrollo cooperativo y la metodología de identificación de ofertas y demandas para el sector cooperativo, desarrollado por Chaves; es un instrumento relevante para mirar la evolución de las políticas públicas desde la década de los ochenta hasta entrada la década de 2010.

Bajo una lectura similar, Elinor Ostrom incorpora la dimensión cultural a la hora de explicar las políticas públicas. Esta dimensión

cultural se alimenta de interrelaciones donde los diferentes actores realizan elecciones, para ellos, racionales. En este sentido, se trata de identificar los factores e intereses que influyen en las decisiones. Así, la comprensión de las políticas públicas conlleva necesariamente identificar el estado de la situación en un momento dado, bajo las diferentes particularidades de los actores.

Este análisis no dista mucho de los planteamientos de Pierre Müller, quien entiende las políticas públicas como una configuración donde importa conocer la racionalidad de los actores, el papel de la administración pública y las redes de actores (Roth, 2008).

Bajo estas premisas, para esta investigación se asume que las políticas públicas se conforman por redes de actores, en las cuales cada uno tiene intereses y vislumbra diferentes problemáticas.

La metodología sugerida por Chaves y Monzón propone cuatro elementos en la existencia de política pública:

- La identificación de la realidad económica y social que ha de ser objeto de actuación pública. En el caso de esta investigación, el cooperativismo como expresión del emprendimiento asociativo colombiano, especialmente los subsectores de cooperativismo de trabajo asociado, de ahorro y crédito financiero, de consumo y agropecuario.
- La existencia de una administración pública responsable de la actuación dirigida a dicha realidad,

proveniente de disposiciones legales. En el caso de esta investigación, el antiguo Dancoop, el actual Dansocial, la Superintendencia de la Economía Solidaria y en general todas las demás instituciones públicas vinculadas al cooperativismo en sus múltiples expresiones.

- Los objetivos de conseguir, por parte de la administración pública, en relación con la solución del problema que la comunidad

objetivo ha planteado. En el caso de esta investigación, los objetivos han estado supeditados a la coyuntura de cada subsector cooperativo y a los intereses de los gobiernos de turno.

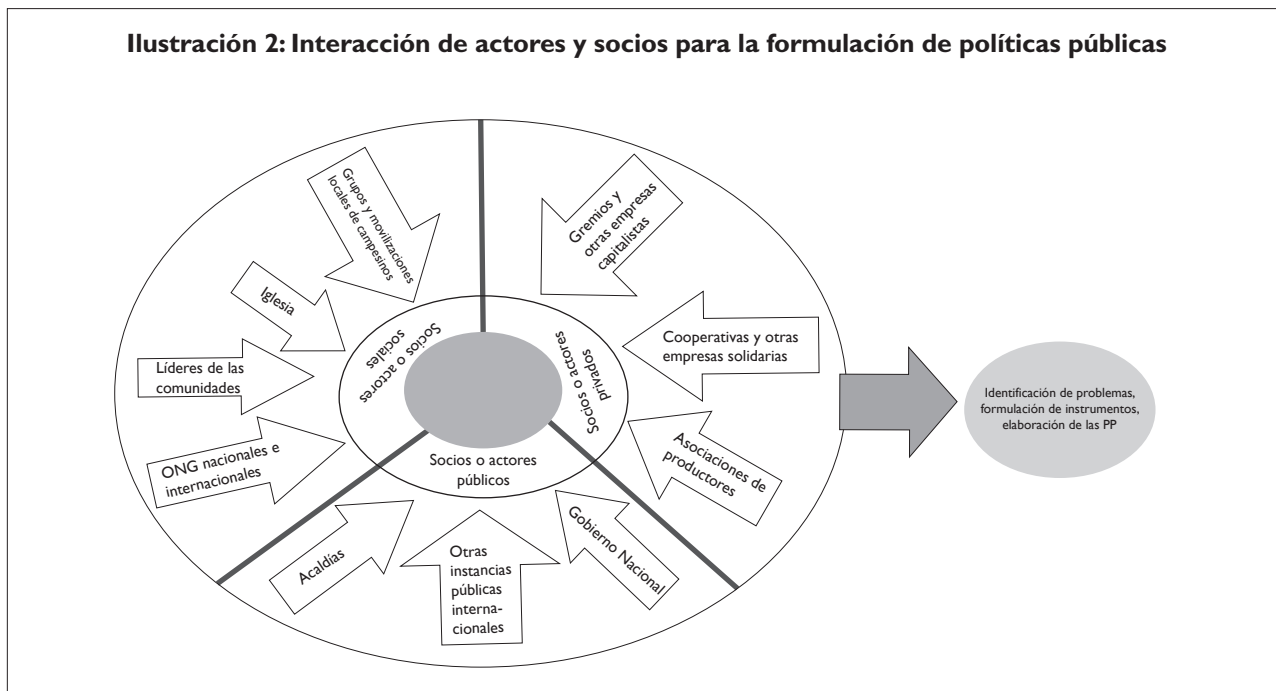
- Los instrumentos a través de los cuales actúa la política pública. Para este documento, los instrumentos legales, los programas, proyectos y planes que se hubiesen formulado e implementado en el periodo de estudio.

Integrando los aspectos aportados por Chaves con los de Ostrom, Nioche, Roth y Thoening, se puede entonces elaborar una matriz que ha de integrar las variables, a partir de una revisión previa de los diferentes elementos y organizaciones que inciden en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas en el sector cooperativo. (Ver Tabla I).

**Tabla No. I.** Las dimensiones de la política pública en el sector cooperativo

<b>Realidad Económica y social donde hay intervención pública</b>	<b>Actores o socios/ públicos y privados</b>	<b>Objetivos de las Políticas Públicas</b>	<b>Instrumentos de las políticas públicas</b>
Cooperativas agropecuarias	Líderes locales de la sociedad civil, cooperativas, asociaciones de productores, iglesia católica, agremiaciones, grupos económicos vinculados, ONG y organismos internacionales. Dancoop (98<), Dansocial (98>), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	Cuestiones de sociedad: Intereses del entorno cultural y de la realidad social. Mejoras productivas, de abastecimiento, mercadeo e inserción comercial y social.	Instrumentos de fomento. Legislación, planes sectoriales, proyectos regionales, programas de apoyo de carácter productivo, de comercialización, organizacional. Planes de desarrollo de gobiernos de turno y documentos CONPES.
Cooperativas financieras y con actividad de ahorro y crédito	Líderes locales de la sociedad civil, cooperativas, asociaciones de productores, Iglesia Católica, agremiaciones, grupos económicos vinculados, Dancoop (98<), Dansocial (98>), Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Banco de la República, Superbancaria/ financiera, Superintendencia de la Economía Solidaria.	Interés sectorial. Acción económica y la creación, promoción y dirección de dinámicas de regulación y control. Fomento del crédito y aunque en menor escala, de bancarización o, por el contrario, de reducción de cuotas de mercado.	Instrumentos de control y supervisión. Normatividad internacional, normatividad nacional y legislación directa para el sector: Planes de desarrollo de gobiernos de turno y documentos CONPES.
Cooperativas de trabajo asociado	Grupos económicos, agremiaciones, empresas contratantes, Sindicatos, Dancoop (98<), Dansocial (98>), Ministerio del Trabajo/ de la protección social, Superintendencia de la Economía Solidaria. Internacionalmente, la OIT.	Voluntad paliativa y deseo de reaccionar frente a una situación económica y social desfavorable como el desempleo. Apoyar las iniciativas de la reducción del tamaño del Estado, regular el uso indebido de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA), favorecer la reducción de los costos laborales.	Instrumentos de control y supervisión, al igual que de fomento a su forma asociativa. Normatividad nacional y legislación directa para el sector: Planes de desarrollo de gobiernos de turno y documentos CONPES.
Cooperativas de consumo	Líderes locales de la sociedad civil, cooperativas, asociaciones de productores, Iglesia Católica, ONG y organismos internacionales. Dancoop (98<), Dansocial (98>), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.	Abastecimiento de alimentos. Economías de escala en algunas regiones y sectores, favorecer la comercialización de productos provenientes del sector rural.	Proyectos regionales, programas de apoyo de carácter productivo, de comercialización, organizacional. Planes de desarrollo de gobiernos de turno y documentos CONPES.

Fuente: Elaborada por Darío Castillo para este documento, a partir de Castillo D., 2005 (página 42).



Fuente: Castillo D. (2007).

En la ilustración N° 2 se muestra cómo existen diferentes tipos de actores que inciden en la formulación de una política pública pero sus resultados dependen de las motivaciones y de los subsectores a los cuales estén vinculados los diferentes grupos de interés, a saber, públicos, privados o sociales. En la medida en que esta interacción se haga efectiva, la identificación de los problemas será igualmente detallada para proceder entonces al diseño de la política que incluirá diversos tipos de instrumentos (Castillo, 2005).

Adicional a los tipos de motivaciones, objetivos y actores que intervienen en los procesos de implementación de políticas, programas, planes y proyectos, se pueden distinguir cinco preocupaciones para consolidar

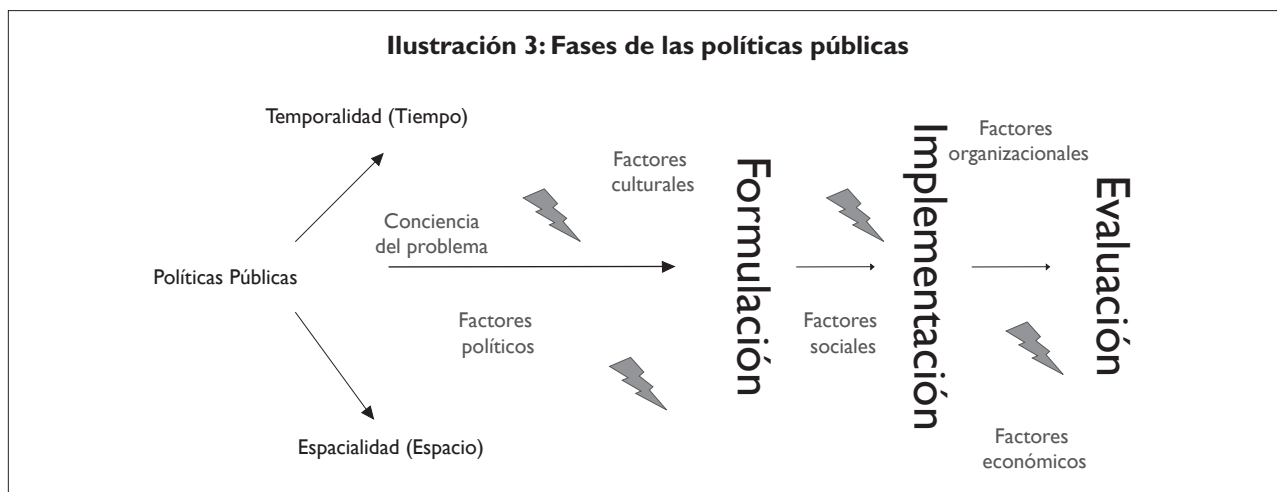
la implementación de una política. Según LEADER (1997: 13), tales inquietudes se dan de manera variable, de acuerdo con la coyuntura del sector económico en cuestión. Las cinco preocupaciones son: la utilidad (para alcanzar los objetivos planeados), el interés (por los resultados esperados), la eficacia (que se necesita para terminar exitosamente las actividades planeadas), la motivación (que se debe tener para asumir los retos de las políticas) y la adaptación a la evolución (que se requiere en el sostenimiento de la estrategia (Castillo, 2005).

**b) Las fases de las políticas públicas**

Tanto los libros clásicos de políticas públicas como los nuevos se con-

centran en dos elementos fundamentales a la hora de hacer el análisis de las políticas públicas. Estos elementos son la temporalidad y el espacio donde se ubica la realidad que ha sido afectada por una política pública. Roth (2007) habla además de que estos elementos son los que darán el alcance al análisis de las políticas en sus diferentes fases: formulación, implementación y evaluación.

Para efectos de esta investigación se entiende entonces que la temporalidad está entre los años 1980 y 2010, la espacialidad la dan el ámbito nacional y los subsectores cooperativos de estudio, (ver ilustración 3).



Fuente: Castillo D., a partir de Castillo, 2007 y Roth, 2007.

Igualmente, importante es reconocer los problemas sentidos por la sociedad que han dado paso a pensar en la necesidad de una intervención gubernamental, a través de una política pública, un programa o un proyecto. La forma como se encare el problema, como lo muestra la ilustración 3 dependerá de los aspectos culturales y políticos, pues serán estos aspectos los que fijarán prioridades, instrumentos, metas y socios en la fase de formulación. Los factores sociales que incluyen también los factores económicos y organizacionales darán paso al éxito o fracaso en la fase de la implementación y su posterior fase de evaluación.

Como elementos de análisis de las diferentes fases de las políticas públicas en el sector cooperativo se incluyen a continuación algunas que a la luz de la revisión de autores se pueden considerar como relevantes para esta parte del estudio, aunque no por ello significa que se dispusiera de información al respecto:

- Formulación
- Participación de la comunidad local en la formulación de política.
- Intercooperación entre gobierno, comunidad y otros actores sociales (por ejemplo, ONG).
- Contexto político
- Conocimiento de la realidad local por parte de los formuladores de política
- Conciencia de la relación entre el mercado, el gobierno y los socios del desarrollo, por parte de formuladores y de los grupos objetivo de la política.
- Injerencia de agencias de desarrollo multilateral en la formulación de los programas y proyectos de desarrollo.
- Justificación y argumentación dada por los gobiernos nacionales para priorizar la asignación de recursos y la formulación de las políticas públicas.
- Capacidad de los técnicos para trabajar como entes articuladores (puente) entre el gobierno y los grupos objeto de las políticas.
- Estrategias de comunicación planificadas en la formulación de la política pública
- Implementación
- Participación de los grupos objeto en la implementación o ajuste de la política.
- Articulación de las funciones de los actores públicos, privados y sociales en la puesta en marcha de la política pública
- Capacidad institucional de los agentes y las organizaciones implementadoras (gobierno, ONG, etc.).
- Existencia de evaluaciones de las políticas públicas por parte de agentes externos, acerca de la posibilidad de una nueva definición de rutas de implementación.
- Obstáculos políticos (resistencias de los grupos objetivo de la política o de actores políticos locales) o de orden público en la implementación de política pública.
- Empoderamiento de la realidad local por parte de los técnicos responsables de la implementación.
- Apropiación de los objetivos o del proyecto que está dentro de la política pública, por parte de los grupos objetivo de la política.
- Ejecución de las estrategias de comunicación en esta fase de implementación.
- Acompañamiento a los grupos objeto de la política, por parte de otros socios del desarrollo



en el cumplimiento de objetivos, no necesariamente los actores que han formulado la política pública.

- Evaluación
- Divergencia entre los objetivos de la política pública y los resultados logrados.
- Divergencia entre los grupos objeto de la política o del proyecto en la fase de formulación y los verdaderos grupos beneficiados.
- Desdoblamiento de la política pública formulada que tenía un objetivo, pero en la fase de implementación se llegó a otros no previstos, positivos o negativos, de manera colateral.
- Fortalecimiento de los grupos objeto de la política y su capacidad de negociación con otros actores del desarrollo local o del mercado.
- Aprendizaje de los grupos objeto en la formulación e implementación de la política pública, en el contexto de la intercooperación, los gestores, formuladores y demás técnicos vinculados a la misma.
- Aprendizaje de los grupos objetivo de las políticas públicas en cuanto a los resultados esperados y obtenidos.
- Beneficios para los socios locales involucrados en la política pública, obtenidos en el campo político, social, económico e institucional.
- Autonomía de los grupos objetivo una vez terminada la política pública.

#### **A manera de conclusión: las preguntas para una matriz de análisis de políticas públicas**

Las revisiones de los documentos mencionados ayudan a identificar una ruta conceptual para realizar el propósito de la investigación sobre políticas públicas y cooperativismo en Colombia. Esta ruta parte de la identificación de las diferentes políticas públicas y la evaluación de su eficacia ha de ser tratada acudiendo al análisis documental y a las entrevistas a los actores tanto gremiales como públicos y académicos.

En esta ruta metodológica se identifican las diferentes iniciativas de políticas públicas con miras a generar un mapa para el período bajo estudio.

Retomando los autores, se ha establecido una matriz de identificación por periodos gubernamentales que abarca de manera transversal los elementos temporales, espaciales y las fases de análisis de las políticas, en la cual se busca obtener información puntual en los siguientes aspectos:

Las políticas públicas atienden un carácter instrumental o uno integral, basado en la promoción del sector cooperativo y solidario como actor del desarrollo.

Con respecto a la oferta de políticas públicas que el Estado ofrece como medidas institucionales, financieras o de soporte técnico:

- ¿Existe reconocimiento público del sector y sus componentes como representantes y agentes sociales?
- ¿Existe reconocimiento explícito del sector y sus componentes como un agente activo en los textos de programas generales de política pública?
- ¿Existe representación sectorial en la elaboración y negociación de medidas generales de política pública?
- ¿Existen medidas específicas como reconocimiento jurídico y estatutario, aplicación de impuestos favorables y organismos públicos dedicados al sector, así como otras medidas dirigidas a las estructuras?
- ¿Se han adoptado medidas legislativas para reforzar los fondos de las propias cooperativas?
- ¿Se han creado entidades de financiación dirigidas a las cooperativas o programas dentro de estas?
- ¿Cuáles han sido las medidas de formación, asistencia o investigación para apoyar las iniciativas cooperativas?
- ¿Cuáles han sido las medidas de formación, asistencia o investigación directamente desarrolladas para fortalecer el cooperativismo?
- ¿Se han promulgado leyes que propendan por un sector diferenciado de la economía?
- ¿Se ha fomentado la creación de organismos de apoyo, supervisión y promoción de entidades cooperativas?

- ¿Se han realizado iniciativas de articulación u orientación de las políticas públicas en cooperativismo?
- ¿Se ha fomentado el desarrollo de iniciativas de carácter mixto con entidades cooperativas?
- ¿Se han generado iniciativas de transferencia de bienes públicos a cooperativas con fines determinados?

Con respecto a la demanda de políticas públicas que el Estado ofrece como medidas de discriminación (positivas o no) orientadas a la creación de empleo, programas de paz, capacitación, entre otras:

- ¿Se han promovido iniciativas de contratación preferencial con cooperativas?, ¿bajo qué instrumentos?
- ¿Se ha fomentado la creación de cooperativas con objetivos instrumentales (generación de empleo, reinserción, defensa, suministro de servicios)?
- ¿Se ha limitado el accionar de las cooperativas en algunos sectores o actividades económicas?

### Referencias bibliográficas

- Banco Mundial - CICADEP (2000). Dimensiones Sociales de la Crisis en Colombia. Convenio Banco Mundial – CICADEP/ Universidad de La Salle. Documentos internos elaborados para la elaboración de los informes de trabajo de campo. Mimeo. Bogotá, D. C.
- Banco Mundial (2001) Dimensiones Sociales de la Crisis en Colombia. Convenio Banco Mundial – CICADEP/ Universidad de La Salle. Documento bajado de la Internet el 10 de julio de 2002 de la dirección: <http://www.worldbank.org/wbi/socialprotection/africa/pdf/papers/colombia.pdf>
- Berdegú, Julio (2000). Cooperando para competir factores de éxito de las empresas asociativas campesinas. Red internacional de metodología de investigación - sistemas de producción. Documento recuperado de la Internet de <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/secciones/documentos/berdegue.pdf> el 15 de enero de 2004.
- Castillo, Darío (2005). “Políticas Públicas, Programas de Apoyo y Desarrollo Rural: El caso de las corporaciones de base Corseda y Corpolienzo”. Trabajo de Grado - Maestría en Desarrollo Rural - Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Insti-

tuto de Estudios Rurales - Unidad de Estudios Solidarios. 125 páginas. Bogotá, D. C.

- \_\_\_\_\_ (2007). “La asociatividad cooperativa en el desarrollo rural colombiano: Una revisión desde la economía neoinstitucional”. “La intercooperación, del concepto a la práctica”, Universidad de Sherbrooke, Red UniRcoop, Canadá. Pp. 76 - 102.
- Chaves, Rafael y Monzón, José Luis (2001). Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas. Artículo publicado en la revista *Ciriec*, España, abril, número 037, páginas 7-33. Recuperado de la Internet de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/174/17403702.pdf> el 2 de diciembre de 2011.
- Nioche, Jean Pierre (1996). De la evolución al análisis de las políticas públicas. Revista francesa de ciencia política, vol. 33, N° 1. Febrero de 1982, París. pp. 32-61. Documento recuperado de la internet de <http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev41/ar6.pdf> el 23 de noviembre de 1996.
- Ostrom Elinor (1999). El gobierno de los bienes comunes - La evolución de las instituciones de acción colectiva. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias. Fondo de Cultura Económica de México. Primera edición en español (Primera edición en inglés en 1990). México D. F. 395 pp.
- Roth D. André-Noel. (2008). Políticas Públicas. Formulación- Implementación- Evaluación. Unicauca: Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, Carlos (1999). Las Políticas Públicas. 2ª edición, Ciencias Jurídicas, Ceja - Javegraf. Universidad Javeriana, Bogotá, D. C. 632 pp.
- Salvat (1970). Diccionario Enciclopédico Salvat Universal Tomo 4, Salvat Editores S.A., Barcelona, España, 1970.
- Stiglitz, Joseph (2008). Intervención en el Congreso Internacional del CIRIEC, Sevilla, España. Documento recuperado de la internet de: [www.ciriec.es/CIRIEC\\_Sevilla\\_%20Joseph\\_Stiglitz\\_ES.pps](http://www.ciriec.es/CIRIEC_Sevilla_%20Joseph_Stiglitz_ES.pps) el 22 de noviembre de 2011.

### Notas

- <sup>1</sup> Coordinador de la Unidad de Estudios Solidarios (UNES) del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana - Bogotá D. C. – Colombia. En el desarrollo parcial de la investigación que aquí se presenta participaron también los doctores Luis Enrique Martínez, Sociólogo de la Universidad Nacional y Jefe de la División de Investigaciones del IEMP, y Cristian Mora Padilla, Administrador de Empresas de la UNAB de Bucaramanga, director del IEMP.

- <sup>2</sup> Castillo Sandoval, Darío (2005). "Políticas Públicas, Programas de Apoyo y Desarrollo Rural: El caso de las corporaciones de base CORSEDA y CORPOLIENZO". Trabajo de Grado - Maestría en Desarrollo Rural - Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Instituto de Estudios Rurales - Unidad de Estudios Solidarios. 125 páginas. Bogotá, D. C. Este documento fue publicado a manera de resumen en el 2006 por la Universidad Católica de Ávila.
- <sup>3</sup> Aclaración frente al uso que se le dará al término de Estado y gobierno. Si bien es cierto que son dos conceptos diferentes, en este libro se hace uso de los dos de manera similar; aunque será claro, de acuerdo al contexto cuando se hable del Estado como régimen político de turno (gobierno) y Estado, entendido este como la organización política de un país en la cual hay una personería jurídica independiente y en la cual confluyen todos los ciudadanos que lo habitan (Salvat, 1971: 1291).
- <sup>4</sup> Al respecto se destaca el estudio de Laidlaw (1980) en el que se estudia la relación entre la intervención estatal en el devenir cooperativo y sus magros resultados en términos de eficacia.
- <sup>5</sup> Ostrom plantea en su libro "El gobierno de los bienes comunes" (1999) que para que una organización sea *robusta* se deben cumplir ciertas condiciones, entre las cuales se destacan: Límites claramente definidos, coherencia entre las reglas de apropiación y provisión con las condiciones locales, arreglos de elección colectiva, supervisión, mecanismos para la resolución de conflictos, reconocimiento mínimo de derechos de organización. Ostrom plantea que de darse estas condiciones en las organizaciones, estas estarían más blindadas para la aparición de free-riders, lo cual favorecerá la consolidación de la acción colectiva.

INVESTIGACIÓN

# Mirada territorial de los jóvenes amonestados en el marco del SRPA, período 2007-2011

**Claves:**

AMONESTACIÓN, TRÁFICO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS, TRÁFICO DE ARMAS, ADOLESCENTES.

**Resumen:**

A través de la labor de análisis y de recopilación de información correspondiente a la ejecución de la sanción de amonestación, cuya ejecución le corresponde al Instituto de Estudios del Ministerio Público (Ley 1098/2006: Art. 182), como una de las seis medidas que el Código de Infancia contempla para los jóvenes infractores de la ley penal judicializados, se busca comprender las infracciones de los jóvenes amonestados como el resultado de una realidad nacional y regional mediada por las redes delictivas de tráfico ilegal de armas y de estupefacientes. Se refieren específicamente a los casos de las ciudades de Medellín, Cali, Sogamoso y Barranquilla. El presente documento conforma un estudio parcial de la información referida y estudiada en la obra "Cara y Sello" (2011) desarrollada por Miguel Álvarez-Correa G., Víctor Mendoza P., Mayra González G. y James González G.

**Recepción:** 20 de octubre de 2011 • **Aceptación:** 15 de diciembre de 2011

MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.<sup>1</sup>  
MAYRA LIBIA GONZÁLEZ R.<sup>2</sup>

La amonestación consistente en un curso de derechos humanos y de convivencia ciudadana al cual tienen que asistir los jóvenes judicializados por la comisión de una infracción a la ley penal y conforma la primera de seis posibles medidas que el juez de adolescentes puede imponer (Ley 1098/2006: Art. 182) desde marzo 15 del 2007 y a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Al igual que las demás imposiciones que se hacen en ese contexto a los jóvenes infractores, constituye una medida pedagógica implementada en el marco del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), que pretende trabajar con el interesado, entre otros, los conceptos de responsabilidad, derechos y convivencia, orientados a la no repetición de hechos delictivos.

El documento "Cara y Sello" (Álvarez-Correa M. et ál., 2011), pretendió plasmar las mediciones realizadas en el desarrollo y la implementación de los cursos en sus primeros cuatro años de vida a lo largo y a lo ancho del país (Colombia), ello con los propósitos de sentar una línea base y de diagnosticar las falencias y las fortalezas producto del proceso y, en algunos casos, de la misma Ley. De esta manera, el estudio, además de exponer las principales características de la amonestación y de plasmar los elementos más relevantes de su construcción y ejecución, también desarrolla un análisis territorial de los patrones espaciales de residencia y de las principales infracciones cometidas por los jóvenes para 11 ciudades, empleando para ello la georreferenciación, como mecanismo para delimitar la caracterización de zonas específicas de las ciudades. Para efecto del presente artículo nos centraremos en cuatro de estas (Medellín, Cali, Sogamoso y Barranquilla), como reflejo de un patrón comportamental representativo en ciudades capitales departamentales y ciudades intermedias de menor tamaño.

**Tabla No. 1.** Ciudadana marzo 2007-marzo 2011

Jurisdicciones	Q.	%
Municipios con cursos	47	73
Municipios sin cursos	17 (*)	27
Total municipios	64	100

**Comentarios**

Para el período en mención, 1.850 adolescentes fueron atendidos por el programa en el período marzo 2007-marzo 2011, siendo para la totalidad del año 2011, 728 jóvenes, para un total aproximado de 2.580 individuos

(\*) Ejecutándose para el corte.

Fuente: IEMP marzo 2007-marzo 2011.

**Mots clés:**

ADMONESTATION, TRAFIQUE DE  
SUBSTANCES (DROGUES) NON  
AUTORISÉES, TRAFIQUE D'ARMES.  
ADOLESCENT.

**Résumé:**

A travers du travail d'analyse et de recollection d'information dans le procès de réalisation de la mesure de l'Admonestation, responsabilité de l'Institut d'Études du Ministère Publique (Loi 1098/2006), comme une des six mesures que le Code de l'Enfance comprend pour les jeunes infracteur de la loi pénal, on cherche a comprendre les infractions des adolescents comme le résultat d'une réalité national et régional ou le trafic de d'armes et de substances (drogues) non autorisées joue un important rol. On travaille concrètement les cas des villes de Medellín, Cali, Sogamoso et Barranquilla. Ce document représente une étude partiale de l'information citée dans le document «Cara y Sello» (2011) développé par Miguel Álvarez-Correa G., Víctor Mendoza P, Mayra González et James González.

Se buscará profundizar, a partir del análisis de los datos de amonestación para las ciudades objeto de estudio, en la hipótesis según la cual el tipo de infracciones y el lugar de residencia de los jóvenes guardan una lógica en su distribución

interna dentro de la ciudad y en el marco del territorio nacional, respondiendo a redes regionales donde aparecen como eslabones en las cadenas de producción, distribución, consumo del narcotráfico y del tráfico ilegal de armas.

**Tabla No. 2.** Infracción legal por la cual los jóvenes judicializados fueron sancionados a Amonestación, período 2007-2010

Ítems	%
Total	100
Delitos contra la salud pública <sup>3</sup>	42.6
Delitos contra el patrimonio económico <sup>4</sup>	25.5
Delitos contra la seguridad pública <sup>5</sup>	11.3
Delitos contra la vida e integridad personal <sup>6</sup>	5.9
No reporta	5.1
Delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales <sup>7</sup>	5.1
Delitos contra la fe pública <sup>8</sup>	1.9
Delitos contra la administración pública <sup>9</sup>	1.3
Delitos contra la familia <sup>10</sup>	0.3
Delitos contra la administración pública <sup>11</sup>	0.3
Delitos contra los derechos de autor	0.2
Delitos contra la fe pública <sup>12</sup>	0.1
Delitos contra la integridad moral <sup>13</sup>	0.1
Delitos contra la eficaz y recta impartición de justicia <sup>14</sup>	0.1
Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente	0.1

Fuente: IEMP marzo 2007-diciembre 2010. (Álvarez-Correa et ál., 2011).

La estrecha articulación entre tráfico de estupefacientes, armas ilegales o tráfico negro y delincuencia común, se evidencia, entre otros aspectos, por el uso de las mismas rutas para el transporte de estupefacientes o el pago de cargamentos de armas con sustancias psicoactivas. En materia del tráfico de armas cabe resaltar que:

1. Una alta proporción de las armas empleadas por los grupos armados al margen de la ley y de las bandas delincuenciales provienen del mercado negro de armas. Estas se constituyen en un **problema transfronterizo**, ya que existe un con-

trabando de armas y municiones hacia Colombia (Unodc, 2005: 6) tendiente a cubrir dicho mercado.

2. **En Colombia las armas de fuego no hieren, en Colombia las armas de fuego “matan”.** En materia de violencia homicida, esta “tiene tres grandes dimensiones: Una relacionada con el conflicto armado, otra con la dinámica de la delincuencia común y el crimen organizado, y otra relativa a la convivencia y conflictividad social” (Unodc, 2005: 18). La delincuencia y el conflicto armado corresponden a las dinámicas sociales que mayor

cantidad de hechos violentos aportan al país (50%), mientras que la violencia por convivencia e intolerancia ocupa un segundo lugar (30%). De ahí que en Colombia “*el uso de las armas no es un uso indiscriminado sino más bien muy ‘profesional’, es decir que se restringe a situaciones específicas relativas al ejercicio “profesional” de la violencia*”. (Unodc, 2005, 18)

Así las cosas, las infracciones cometidas por los jóvenes conformarían también un amplio rango de situaciones en la expresión de lógicas territoriales establecidas por actores vinculados a los tráficó ilegales de armas y de sustancias psicoactivas (SPA), que encontrarían en la marginación social y económica de las ciudades los espacios para la reproducción económica de las redes delictivas. Una posible expresión de la anterior afirmación se observa en

un 32.2% de delitos contra la salud pública (consumo y tráfico de Sustancias Psicoactivas) cometidos por los adolescentes, con respecto a la totalidad de infracciones por ellos causados. Les siguen los delitos contra el patrimonio económico con un 11.1% y en tercer lugar los delitos contra la seguridad pública (6.5%), donde los niveles de porte ilegal de armas pueden representar la presencia de fuertes estructuras delincuenciales.

**Tabla No. 3.** Porcentaje de jóvenes amonestados según delito para las 11 ciudades analizadas.

Delitos Contra	Nacional	Bogotá	Medellín	Pereira Dosquebradas	Barranquilla	Armenia	Tunja	Sogamoso	San Gil	Sincelejo	Cali
Salud pública	32,2	6,9	60,2	11,1	17,4	37,9	8,5	22,7	15,4	11,8	2,2
Patrimonio económico	11,1	17,2	2,5	-	39,1	6,0	57,6	4,5	46,2	52,9	0,7
Seguridad pública	6,5	2,3	6,0	11,1	26,1	6,9	3,4	-	-	-	14,1
Vida e integridad personal	2,6	5,7	0,2	3,7	-	-	11,9	2,3	23,1	-	0,7
Libertad, integridad y formación sexuales	1,9	1,1	-	-	-	-	15,3	6,8	15,4	5,9	-
Fe pública	1,1	0,6	0,7	14,8	-	0,9	-	4,5	-	-	-
Administración pública	0,8	-	-	-	-	-	3,4	2,3	-	29,4	-
Familia	0,1	-	-	-	4,3	-	-	-	-	-	-
Derechos de autor	0,2	0,6	-	3,7	-	-	-	-	-	-	-
Integridad moral	0,1	-	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Efícaz y recta impartición de justicia	0,1	0,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos naturales y el medio ambiente	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No reporta	43,4	64,9	30,1	55,6	13,0	48,3	-	56,8	-	-	82,2
Mayor porcentaje											
Segundo mayor porcentaje											

Fuente: Base de datos, cursos de amonestación, 2007 a 2011. Elaboración equipo IEMP.

### ¿Zonas de contacto?

Las ciudades que presentan mayores niveles en delitos contra la salud pública son en su orden: Medellín, Armenia y Sogamoso; contra el patrimonio económico: Bogotá, Barranquilla (Atlántico), Tunja (Boyacá), San Gil (Bucaramanga) y Sincelejo (Sucre), mientras que para Cali (Valle del Cauca), el mayor porcentaje

se observa en el porte ilegal de armas (Tabla No.1).

Las ciudades de Medellín, Barranquilla, Sogamoso y Cali, objeto de nuestro interés en el presente espacio, además de concentrar altas cifras en los dos temas analizados, se encuentran localizadas en zonas estratégicas del país; Medellín está contiguo al Urabá antioqueño y al Tapón

del Darién, Barranquilla es puerto fluvial y marítimo (mar Caribe), Cali es principal ciudad cercana al puerto de Buenaventura (costa Pacífica) y Sogamoso, ruta de entrada de los Llanos Orientales a la zona Andina. Todas estas ciudades comparten una localización en una zona de contacto transfronterizo, en puertos o por su cercanía a ellos o por ser áreas de intercambio a nivel regional.

A continuación realizaremos una lectura de cada una de estas ciudades para luego observarlas en conjunto en la dinámica que expresan, teniendo en cuenta las rutas de tráfico ilegal de armas (Mapa No.1) y las zonas donde se presentan mayores cultivos de coca, las cifras de agresiones contra la vida y los patrones de residencia, encontrados en la georreferenciación específica de cada ciudad.

En el caso de **Medellín**, ciudad situada en el noroccidente del país, confluyen las rutas de tráfico de armas provenientes de Centroamérica por el Tapón del Darién, que ingresan por el mar Caribe al Urabá y al golfo de Morrosquillo y por el mar Pacífico a Juradó y Utría; adicionalmente, se presentan zonas de producción cocalera en el Bajo Cauca antioqueño y laboratorios de procesamiento de droga en el Valle de Aburrá, en cercanía directa a la ciudad de Medellín (*El Colombiano*, mayo de 2011). Estas redes que confluyen en la ciudad no solo abastecen el consumo interno nacional e internacional, sino que consolidan el microtráfico urbano por medio del control territorial ejercido por la vía armada, papel ejercido por las bandas emergentes o neoparamilitares que facilitan el expendio de sustancias psicoactivas.

Como expresión espacial de estas redes delincuenciales y asociado a sectores marginados por sus condiciones económicas, las comunas de San Javier (13) y de Robledo (7) en la zona occidental de la ciudad, forman parte de las rutas existentes para el traslado al interior del país y el abastecimiento interno de la ciudad de armas y drogas; de ahí que históricamente estos sectores hayan sido controlados en gran medida por grupos armados al margen de la ley, reflejando un alto índice de violencia contra sus pobladores, tal como lo señala el informe de derechos humanos de la Personería de Medellín (2010): “(...) Entre el mes de enero y octubre 31 de este año, la Personería recibió 1.378 declaraciones de desplazamiento (intraurbano) por hechos ocurridos en este mismo año, que corresponden a 5.098 personas. La comuna 13 es la principal ex-

pulsora con el 24%, seguida por la comuna 1 con el 16%, la comuna 3 con el 12%, la comuna 7 con el 9% y la comuna 8 con el 8%”.

A su vez representa la ciudad que posee los mayores niveles de consumo y expendio de sustancias psicoactivas (60,2%), donde las comunas antes referidas en el norte de la ciudad están ubicados en cercanía a los corredores y núcleos aledaños a los equipamientos de dotación de seguridad (CAI y Batallones).

Cali, capital del Valle del Cauca, es el núcleo urbano más próximo y de mayor importancia cercano al puerto marítimo de Buenaventura. En este confluyen las rutas de tráfico de armas de Centroamérica y del sur del continente provenientes del Ecuador, así como una alta presencia en la economía de dineros provenientes del tráfico de estupefacientes “(...) Buenaventura según las autoridades es un corredor estratégico para el narcotráfico, lo que ha generado la presencia en la zona de bandas criminales, pequeños carteles y las FARC, que se disputan el control del tráfico de droga. Un reporte de inteligencia militar señala que la zona conecta los cultivos ilegales especialmente establecidos en el Cauca, Nariño y en la cordillera Central en donde hay amplios sembradíos de coca, amapola y marihuana”. (Caracol, marzo 25 de 2010).

Para Cali, la infracción con mayor porcentaje está representada en el porte de armas ilegales (14.1%) de jóvenes que residen en especial en el distrito de Aguablanca, sector oriental de la ciudad, constituido por asentamientos populares de alta concentración de población afrodescendiente de la zona pacífica, donde se presentan altos niveles de exclusión económica y social, así como altos niveles de conflictividad. La preponderancia de delitos contra la seguridad es congruente con la tasa de homicidios que alcanza el 82.22 (tasa por 100 mil habitantes), valor superior al nacional (39.9). De este modo, se aportan nuevos elementos que permiten subrayar la existencia de estructuras delincuenciales con control local y ejercicio de la violencia.

**Tabla No. 4. Tasas de agresiones contra la vida en Medellín, Barranquilla, Sogamoso y Cali, 2010**

Indicador	Nacional	Medellín	Barranquilla	Sogamoso	Cali
Delito sexual, tasa * 100.000 hab.	48,06	75,92	45,30	51,68	45,77
Homicidio, tasa * 100.000 hab.	39,39	94,35	32,21	4,31	82,22
Lesiones personales, tasa * 100.000 hab.	308	269	288	612	233
Suicidios, tasa * 100.000 hab.	4,1	5,4	2,9	4,3	3,6
Lesiones accidentales, tasa	6,45	7,1	9,8	20,7	11,4
Muertes accidentales, tasa	22,73	5,8	4	8,6	6,2
Violencia Intrafamiliar; tasa	209	212	184	556	165
NBI % Cabecera	19,6	12,3	17,70	7,21	10,87
% de población en edad de trabajar	78,5	83,40%	78,30%		80,90%
Tasa de ocupación	55,5	56 AM	54,4		54,7
Tasa de desempleo	11,7	11,9 AM	7,8		15,4
Tasa de subempleo	32,9	12,4 AM	10,9		13,8

Fuente: INMLCF 2010-DANE 2009. Elaboración equipo IEMP.

El puerto fluvial de **Barranquilla** resulta un eje estructural, al revisar el lugar de residencia de los jóvenes infractores amonestados por porte ilegal de armas, porte, consumo y venta de drogas ilegales, quienes residen en cercanía al puerto, como El Rebolo y La Chinita, donde se han identificado expendios de sustancias psicoactivas e importantes flujos de entrada y salida de mercancía ilegal de esa naturaleza, que proviene y se dirige al puerto y/o al aeropuerto internacional El Cortissoz (Álvarez-Correa M. et ál., 2010). Aunque a nivel de redes delictivas no figura el puerto de Barranquilla, las informaciones de prensa y las entrevistas realizadas por el equipo de investigación del IEMP reiteran el papel del puerto en la salida de cargamentos de droga “(...) *La estructura de tráfico tiene su asiento delictivo en Barranquilla y otras ciudades de la costa, debido a que desde este puerto zarpan embarcaciones dedicadas a realizar cruceros y a llevar mercancía tipo exportación a lo largo y ancho del mar Caribe y hacia otros países, razón por la cual contactan marinos que viajan en la tripulación realizando diferentes actividades y son estos los que a cambio de dinero llevan a manera de correos humanos el estupefaciente para ser entregado a los traficantes en Estados Unidos, donde el valor prácticamente se triplica, resultando más lucrativo el negocio ilícito*” (Policía Nacional, 2011).

Según asociación de cercanía entre el tráfico por el puerto y el microtráfico en la zona aledaña donde se encuentran vinculados los jóvenes, se puede pensar que esta tiene una funcionalidad

que permitiría el control por parte del grupo para el traslado de droga desde interior del país.

La ciudad de **Sogamoso** constituye, debido a su ubicación, un corredor de los llanos orientales al centro del país, siendo la segunda ruta en importancia en esta conexión oriente - centro, luego de la vía Bogotá - Villavicencio. La vía Sogamoso – Aguazul (Casanare) históricamente ha representado el contacto entre las dos regiones, dado por intercambios sociales, culturales y económicos. Estos últimos han traído recursos de la explotación esmeraldera para la compra de terrenos en el Casanare, así como para la financiación del conflicto armado que, a su vez, vinculan a sectores productores y laboratorios de producción de cocaína. La confluencia de actores económicos y armados, así como las disputas en torno a la tenencia de la tierra y al control de las rentas de la producción cocalera han sido la fuente de los enfrentamientos armados (Verdad abierta.com. 2011a-b).

Sin embargo, el papel de Sogamoso como conexión entre los Llanos Orientales y Boyacá, ha marcado una dinámica en las infracciones encontradas en los jóvenes amonestados y en sus lugares de residencia y es así como predomina el consumo y expendio de sustancias psicoactivas (22,7%) en adolescentes que residen en cercanía a la vía proveniente de los llanos, siendo una expresión de la problemática y del papel regional que tiene esta ciudad.



### Mapa No I. Rutas de tráfico ilegal de armas (Ecuador, Centroamérica y Venezuela) y áreas sembradas de coca 2009



Fuente: UNODC-SIMCI, 2009, Censo cultivos de coca. UNODC, 2005, Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas.

## Elementos para la reflexión

Los jóvenes amonestados y las infracciones realizadas por ellos bajo el marco de este análisis de tipo estructural, se ven como el resultado de procesos de escala internacional, nacional y regional que inciden en las modalidades delictivas predominantes a nivel local, por medio de las rutas de movilización del narcotráfico, de las zonas de producción de coca y del tráfico ilegal de armas: En este sentido, la ubicación de las ciudades cobra otra dimensión relacional con la interacción de fenómenos que son proclives a ser desarrollados de acuerdo con las condiciones territoriales locales. Escapan a este artículo las condiciones subjetivas, culturales y psicológicas que se entretajan y que podrían evidenciar o dar nuevas luces sobre los fenómenos hasta aquí expuestos.

Como conclusiones generales podemos resaltar que:

1. A nivel local, el control territorial ejercido por grupos armados constituye un eslabón en la reproducción misma de las redes delictuales, ampliando el consumo y consolidando el control de sectores tal que permita la movilización de armas y la garantía de rentas locales.
2. Esta mirada de nivel nacional y regional de la sanción de amonestación, permite observar patrones de localización y de infracciones que nos remiten a identificar fenómenos de mayor complejidad.
3. Las soluciones pasan necesariamente por la garantía de los derechos de los jóvenes en salud, educación y vivienda adecuada. Estos conforman un requisito *sine qua non* que blindan de alguna manera a los jóvenes a su ingreso o cooptación por parte de grupos delictuales o del mismo consumo de sustancias psicoactivas, las solas medidas coercitivas quedan cortas frente a las dimensiones de la problemática social.
4. La vigencia de una discusión profunda y con base en los hechos de la legalización del consumo de psicoactivos, pues solo para la medida de amonestación el consumo y

expendio de sustancias psicoactivas corresponde a un tercio de las infracciones, deja el interrogante de si los recursos humanos y económicos hasta ahora destinados contribuirían a reducir la problemática, por medio de su destinación a la prevención y al tratamiento.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ-CORREA M., DUQUE C. (2010). Porros, bichas y moños. Política pública, geografía del consumo y expendio de sustancias psicoactivas en jóvenes escolares. IEMP. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.
- ÁLVAREZ-CORREA M., MENDOZA V., GONZÁLEZ M. GONZÁLEZ J. (2011). Cara y Sello. Amonestación para adolescentes judicializados. IEMP. Procuraduría General de la Nación. Bogotá.
- BASE DE DATOS, cursos de amonestación 2007 a 2011.
- DANE. (2009) Censo. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co).
- DIARIO VIRTUAL EL PAÍS. (Septiembre 9, 2011). En una operación conjunta entre Colombia y Gran Bretaña fueron capturadas quince personas que distribuían estupefacientes a través del puerto hacia China, México, Bélgica y Holanda.
- EL COLOMBIANO.COM. (5 mayo, 2011). Desmantelado laboratorio para el procesamiento de cocaína en Girardota.
- EL HERALDO.COM. (9 septiembre, 2011). Hallan 45 kilos de coca en Puerto de Barranquilla.
- INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES (INMLCF). (2009). Forensis Datos para la vida. Bogotá.
- Personería de Medellín (2010). Informe Anual de DD. HH. - Desplazamiento forzado. Policía Nacional Web. [http://oasportal.policia.gov.co/imagenes\\_ponal/dijin/noticias.php?subaction=showfull&id=1303309845&archive=&start\\_from=&ucat=&](http://oasportal.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/noticias.php?subaction=showfull&id=1303309845&archive=&start_from=&ucat=&) (Abril 19, 2011). Avanza ofensiva gubernamental contra el narcotráfico en San Andrés.
- RADIO VIRTUAL CARACOL. (Marzo 25, 2010). Guerra por rutas del narcotráfico incrementa violencia en Buenaventura.
- UNODC – SIMCI. (2009). Censo cultivos de coca,
- UNODC. (2005). Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas.
- Verdad Abierta.com. [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com). (2011a). La codiciada tierra. Tras las bellas fincas del Casanare 'Paras' y las bandas que los heredaron, quieren quedarse con la tierra llanera a como dé lugar.

- VERDAD ABIERTA.COM. [www.verdadabierta.com](http://www.verdadabierta.com). (2011b). Quién los trajo. Así creció el paramilitarismo en los Llanos Orientales Los grupos de justicia privada tienen raíces hondas en la historia del Meta, Casanare y Guaviare, pero la última ola de 'paras' ha sido la más sangrienta.
- VIOLETAESTEREO.COM. (Julio 13 de 2011). Auge de laboratorios de coca en Casanare.

### Notas

<sup>1</sup> Director del proyecto. Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minor's en Economía y Derecho de la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Maestría en Psicología de la AIU. Actualmente Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia en Equidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Ha publicado treinta libros sobre temáticas de infancia, justicia en

equidad, sistema penal acusatorio, sistema de responsabilidad para adolescentes, delitos sexuales, tribus urbanas y conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.

- <sup>2</sup> Geógrafa de la Universidad Nacional; actualmente investigadora del Instituto de Estudios del Ministerio Público y coautora de la obra "Cara y Sello" que retoma la experiencia de los primeros cuatro años de la ejecución de la sanción de Amonestación.
- <sup>3</sup> Consumo y tráfico de estupefacientes.
- <sup>4</sup> Hurto simple, calificado, agravado, receptación, extorsión, daño en bien ajeno, abuso de confianza.
- <sup>5</sup> Porte ilegal de armas, porte ilegal de accesorios del Ejército.
- <sup>6</sup> Homicidio (doloso y culposo), tentativa de homicidio, lesiones personales, aborto.
- <sup>7</sup> Actos sexuales, acceso carnal, con distintos agravantes (en persona puesta en incapacidad de resistir; en persona discapacitada, etc.).
- <sup>8</sup> Falsedad en documentos públicos.
- <sup>9</sup> Irrespeto a la autoridad, agresión a servidor público.
- <sup>10</sup> Violencia intrafamiliar.
- <sup>11</sup> Cohecho.
- <sup>12</sup> Tráfico de moneda falsificada.
- <sup>13</sup> Injurias y calumnias.
- <sup>14</sup> Fuga de presos.

## INVESTIGACIÓN

**Resumen:**

El presente artículo está dividido en dos partes: la primera hace una descripción de la frontera entre Colombia y Ecuador desde cuatro miradas: la geopolítica, la económica, la sociocultural y la ambiental; la premisa es que la mirada hacia la frontera colombo-ecuatoriana ha estado y continúa sesgada por el tema de seguridad nacional que opaca otras posibilidades de interpretación. La segunda parte presenta algunos procesos binacionales alrededor del tema ambiental y de desarrollo sostenible que se han desarrollado desde la sociedad civil. La dinámica de las sociedades de frontera se ha manifestado con más fuerza en proyectos, programas e iniciativas de cooperación, demostrando y exigiendo la diversificación de la agenda binacional. Se concluye que el ambiente debe considerarse como eje de la acción y las decisiones políticas de los gobiernos de Ecuador y Colombia y se plantean también algunos puntos de reflexión para una agenda binacional ambiental.

# Elementos de reflexión para una agenda ambiental en la frontera entre Colombia y Ecuador\*

**Recepción:** 10 de octubre de 2011 • **Aceptación:** 15 de diciembre de 2011

JOSÉ CASTRO S.<sup>1</sup>

## Introducción

El escenario de las relaciones entre Colombia y Ecuador atraviesa una nueva época de integración, no solo porque aparentemente han sido superadas las diferencias diplomáticas sino porque presenta grandes oportunidades de cooperación para el desarrollo socioeconómico y sostenible binacional. Las organizaciones locales han respondido fortaleciendo el tejido social transfronterizo, abriendo nuevos espacios y oportunidades para la colaboración desde una perspectiva integral e incluyente, involucrando las dimensiones social, política, económica, cultural y ambiental.

En este contexto renovado es pertinente acercarse a la frontera colombo-ecuatoriana desde diferentes perspectivas para entender mejor las particularidades de esta zona, sus dificultades y potencialidades, pero ante todo las dinámicas sociales que, con base en la integración ambiental binacional, están cambiando la faz de la frontera al diversificar las interpretaciones sobre ella. Este nuevo semblante permitiría buscar soluciones más acordes con la complejidad y las vicisitudes de las poblaciones de frontera desde una perspectiva ambiental que logre integrar la visión de los procesos ya existentes en el ámbito local con el nacional en cada uno de los países y su inserción en procesos de largo plazo en el ámbito binacional. Esto exige ir más allá de la retórica del desarrollo sostenible y lograr que la participación política incube la diversificación y enriquecimiento del diálogo y la cooperación binacional.

## I. Entendiendo la frontera: Apuntes sobre su complejidad

Hablar de frontera despierta cierto sentimiento de nacionalismo y propiedad; una suerte de pertenencia a un lugar que es distinto a otro, un espacio permeado por la identidad que nos hace diferentes de aquellos que están *al otro lado*. Frontera nos lleva a pensar en límites y separación, pero también evoca encuentro. Así, ese espacio marcado por una línea imaginaria va más allá de cualquier descripción geográfica; no solo es un lugar (topos) o un espacio, sino que es un hábitat donde las interrelaciones entre quienes lo habitan, y que por su vivir lo transforman, marcan el ritmo de la vida en el territorio.

**Résumé:**

Le présent article est divisé en deux parts: la première fait une description de la frontière colombienne avec l'Équateur depuis une quadruple vision: la géopolitique, la économique, la sociale et la ambientale. Ont part du fait que l'analyse de la frontière colombo-ecuatorienne a été affectée pour le thème de la sécurité nationale qui limite d'autres possibles interprétations. La deuxième présente quelques procès binationaux sur la faune et la flore et le développement soutenu réalisé pour la société civile. Cette dynamique des sociétés de frontières, c'est manifestée avec plus de force dans les projets, programmes et intentions de coopération, démontrant et exigeant de cette façon la diversification de l'agenda binationaux. On conclut que la faune et la flore doivent ce considérer comme le point der parti des décisions politiques des gouvernements de l'Equateur et de la Colombie; ont propose aussi quelques points de réflexion pour l'agenda binationale.

En el caso particular de la frontera entre Colombia y Ecuador, la historia nos muestra unas relaciones fraternas y respetuosas. Infortunadamente, el escenario en la última década se ha marcado por la inseguridad, la violencia y las actividades ilegales con evidentes vínculos con la guerrilla y el terrorismo. Esta aura ha impregnado en el imaginario de los dos países un sentido negativo alrededor de la frontera, reforzado, a su vez, por el discurso oficial de la seguridad nacional.

Es imperante superar estos referentes y empezar a entender la frontera desde múltiples perspectivas, teniendo en cuenta, como lo hacen Checura & González (2008), que la frontera no debe ser definida “por un territorio –local– delimitado, sino atendiendo su conformación como un sistema de relaciones de grupos interdependientes, donde se generan relaciones de poder” (p. 22).

Desde esta perspectiva, la mirada hacia la frontera se amplía y empieza a contemplar nuevos actores, problemas y lo más importante, soluciones. Ampliar la percepción de la zona fronteriza hace insoslayable la necesidad de diversificar los discursos que alrededor de ella se han construido y que han condicionado la acción política y las agendas de los gobiernos. De esta manera, en un primer intento de romper la monocromía que se ha posado sobre esta zona, es necesario colocarse cuatro lentes para mirar la frontera, como son:

**Lente geopolítico**

La política administrativa y la gestión gubernamental sobre el territorio es la primera entrada para comprender una frontera de 586 km<sup>2</sup>, formada por los departamento de Nariño y Putumayo y las provincias de Esmeraldas, Sucumbíos y Carchi (Tabla 1).

**Tabla No. 1.** Información básica de los departamentos y provincias fronterizas entre Colombia y Ecuador

	Colombia		Ecuador		
	Nariño	Putumayo	Carchi	Esmeraldas	Sucumbíos
Extensión territorial (km <sup>2</sup> )	33,268	24,885	3,749.6	16,220.5	18,008.3
Población total, proyección 2010	1,639,569	326,093	171,943	385,223	177,561
Población indígena (%)	11%	21%	3%	3%	10%
Población afrodescendiente (%)	19%	5%	5%	40%	4%
Capital	Pasto	Mocoa	Tulcán	Esmeraldas	Nueva Loja
Municipios o cantones fronterizos	6 Barbacoas, Cuaspud Carlosama, Cumbal, Ipiales, Ricaurte, Tumaco	4 Puerto Asís, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamuez	1 Tulcán	3 San Lorenzo, Río Verde, Eloy Alfaro	4 Cascales, Lago Agrio, Putumayo, Sucumbíos

Tomado de “Agenda Positiva Binacional”. Fuentes: INEC, Provincias del Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos; DANE, Departamentos de Nariño y Putumayo. Población indígena y afrodescendiente, datos aproximados.

Más allá de las cifras, la frontera presenta un contexto complejo con elementos que condicionan de forma radical su realidad. El Plan Colombia y Plan Ecuador han dominado la mirada gubernamental hacia la frontera<sup>2</sup> y, aunque es posible argumentar que la aplicación de estos planes, en especial en el lado colombiano, ha tenido éxito<sup>3</sup>, al mismo tiempo ha generado una alta presión sobre los servicios públicos debido al desplazamiento fronterizo de población refugiada colombiana a territorios en el Ecuador y el desplazamiento de la propia población ecuatoriana<sup>4</sup>.

Las particularidades de la zona de frontera han llevado a que tanto desde el ámbito internacional como desde lo nacional se planteen mecanismos institucionales para mantener una frontera abierta. En este escenario la presencia del Estado ha sido gravitante. Precisamente, los gobiernos de Ecuador y Colombia han dirigido esfuerzos por mantener y crear espacios de **cooperación binacional institucional**. Así, tenemos que fueron los primeros países andinos que construyeron una zona de integración fronteriza, luego del Convenio de Esmeraldas de 1990, e incluso se llegó al acuerdo de libre movilidad en la Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana<sup>5</sup>.

El inicio de la dinámica estatal fronteriza tiene dos instancias: i) La Comisión Binacional Fronteriza Colombia - Ecuador COMBIFRON, de carácter militar y sobre temas de seguridad; ii) Las Comisiones de Vecindad auspiciadas por las cancillerías de los dos países. Estas dos instancias constituyen el referente institucional de las acciones contempladas en el Plan de Desarrollo Binacional Andino (PDBA, 2006-2011), cuyos cuatro ejes (productividad y comercio, fortalecimiento administrativo e institucional, bienestar social e identidades y culturas) han guiado el trabajo en la frontera. En tiempos recientes, la Corporación Andina de Fomento ha desarrollado el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza (PADIF) con énfasis en el desarrollo productivo, social y ambiental en las zonas de frontera<sup>6</sup>.

Es pertinente precisar que la presencia de las instancias gubernamentales no garantiza por sí sola su capacidad de acción. Además, las organizaciones e instituciones que actúan en la frontera

se encuentran en niveles diferentes en cuanto a su capacidad operativa. No obstante, como ha resaltado Socorro Ramírez<sup>7</sup>, los gobiernos han mantenido espacios de cooperación y diálogo binacional; entre estos podemos mencionar: *Comisión de vecindad colombo-ecuatoriana*, *Comisión militar binacional fronteriza*, *Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, *Comisión Mixta en materia de drogas (Antidrogas) Colombia-Ecuador*, *Comité Mixto de Cooperación Científica*<sup>8</sup>. Como se verá más adelante, las relaciones en frontera no se reducen únicamente a espacios políticos institucionales, sino que el nivel de organización de la sociedad civil juega un papel fundamental en la construcción de confianza mutua entre los países.

### Lente económico

Las economías de Ecuador y Colombia pueden ser catalogadas como *emergentes*, especializadas en la provisión de materias primas y bienes básicos. Siguiendo a Moncayo (2003), el escenario económico latinoamericano está caracterizado por una fragmentada configuración territorial que se hace evidente en la “concentración del sector terciario avanzado en las áreas metropolitanas, que en el caso de los países andinos son además la sede de los poderes públicos” (p. 219). Esta situación repercute en el nivel de inserción de algunas regiones a la economía internacional y al proceso de integración económica. Esta disyuntiva, concluye el autor, es uno de los obstáculos para el desarrollo de los países andinos.

Este escenario sombrío adquiere matices positivos si nos centramos en la zona de frontera que conecta un mercado común de 60 millones de personas con un intercambio comercial que en 2008 osciló entre \$800 y \$1.500 millones en exportaciones. Para 2010 las exportaciones ecuatorianas se ubican por debajo de los \$600 millones y las colombianas están en \$1.300 millones<sup>9</sup>, lo que refleja el impacto de la ruptura diplomática a raíz del evento de Angostura.

Concomitante con esta situación económica está el índice de desarrollo humano, que a pesar de ser alto en los dos países (valor del IDH de 0,800-0,899) no ha evitado que Colombia y Ecuador exhiban niveles de desigualdad mayores que la media latinoamericana (Tabla 2).

**Tabla No. 2.** Algunos indicadores socioeconómicos en Colombia y Ecuador

	Colombia	Ecuador	América Latina y el Caribe
Población total, proyección 2010 (en millones de habitantes)	46	14	570
Tasa media de crecimiento poblacional 2010-2015	1.29	1.10	0.99
Índice de Desarrollo Humano-IDH 2011	0.710(87)	0.720 (83)	0.731
Pobreza (Nacional, 2009)	45.7	42.2	33.1 *
Población con acceso a agua potable y saneamiento (% Nacional, 2008)	92	94	93
Gasto en ciencia y tecnología con relación al PIB (%) 2007	0.40	0.23	1.09
Índice de Gini (2009)	0.578	0.500	Nd
Producto Interno Bruto PIB 2009 (en millones de USD, 2009)	140,956.4	24,119.5	2,760,840.9
PIB per cápita (en millones de USD, 2009)	3,0871	1,770	4,789.2

Fuente: Todos los datos CEPAL, excepto IDH, PNUD. PIB: Producto Interno Bruto. El IDH (Índice de Desarrollo Humano) desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se calcula con base en variables relacionadas con la esperanza de vida, la tasa de alfabetización de adultos, la cobertura educativa y el PIB per cápita; entre paréntesis después del IDH, la posición entre 182 países. El índice de Gini fluctúa entre 0 y 1; un valor de 0 representa igualdad perfecta y un valor de 1, desigualdad total. \*Dato corresponde a América Latina.

En este escenario, la elevada pobreza se explica más como el producto de esa endémica desigualdad social y de ingresos que como el resultado de economías débiles. Estas particularidades hacen más urgente todavía que la planificación sea local y focalizada y que se destine inversión con el fin de cerrar la brecha de la inequidad social como base para un desarrollo económico mutuamente beneficioso.

### Lente sociocultural

La presencia de la población indígena y afrodescendiente en la zona de frontera es significativa: de la población total binacional el 48% es indígena y el 83% es afrodescendiente (ref. Tabla 1). Los rasgos culturales y lazos ancestrales e históricos mantenidos, recuperados y redescubiertos que se desprenden de estas singularidades étnicas se revierten en interpretaciones sobre la nación, la frontera y el territorio, cuyos límites políticos se desdibujan frente al conjunto de manifestaciones

simbólicas que forman la memoria colectiva y la identidad local de los pueblos de frontera.

La dispersión geográfica tiene como contraparte la unidad de la cultura, fundamento de los procesos organizativos que se han desarrollado en la frontera a pesar de las dificultades que enfrenta este tipo de activismo político<sup>10</sup> fundado en el *buen vivir*, una concepción que busca armonizar lo ambiental con lo económico, pero, sobre todo, con la cultura.

Así, las comunidades no fragmentan los problemas en función de entenderlos, sino que los problemas se *viven como un todo*. De lo holístico nace la visión de **Panamazonía** (Pacífico, Andes y Amazonía), imaginario espacial que integra la visión cultural y ambiental y articula la distinción geográfica entre las tres zonas de la frontera<sup>11</sup>. Aquí las diferencias toman un matiz distinto al ser observadas a través de la lente cultural-ambiental, lo que lleva a pensar el territorio fronterizo

como una zona binacional de encuentro cultural-ambiental, abriendo infinitas posibilidades de colaboración y diálogo constructivo.

### Lente ambiental

El enablaje ambiental Binacional cubre todos los pisos térmicos, desde las zonas marino-costeras hasta los páramos; es una franja que recoge importantes cuencas hidrográficas y ecosistemas como el páramo, manglar, bosques húmedos y poblaciones humanas.

La frontera viva en su conjunto es una región clave en términos de transición ambiental, social y cultural entre la costa del Pacífico y la Amazonia. Tres grandes biomas<sup>12</sup> (Amazonía, Andes y Chocó Biogeográfico) están representados a lo largo de este ensamblaje binacional que incluye el bioma marino en el sureste del Océano Pacífico. Las características de estos biomas hacen de Colombia y Ecuador países megadiversos.

Con el propósito de mantener esta riqueza natural se ha planteado la gestión de áreas protegidas como una de las principales herramientas de conservación y uso sostenible<sup>13</sup>, Infortunadamente, estos intentos no han sido suficientes. Estos lugares naturales enfrentan un panora-

ma no muy alentador: los ecosistemas estratégicos como el páramo y los glaciares se ven afectados por el agravamiento de fenómenos de desertificación y deforestación, explotación minera y extracción ilegal, cambios en el uso de los suelos y ampliación de la frontera agrícola

(se pasó de sistemas productivos artesanales o de subsistencia a sistemas productivos industriales) con el agravante del uso de fertilizantes y pesticidas con una fuerte carga química perjudicial para el ecosistema (Cuadro I).

**Cuadro No. I.** Caracterización de la zona de frontera: áreas protegidas y amenazas ambientales.

PROVINCIA/ DEPARTAMENTO	ÁREAS PROTEGIDAS	PRINCIPALES AMENAZAS
ESMERALDAS	- Reserva ecológica manglares Cayapas-Mataje - Refugio de vida silvestre La Chiquita - Reserva étnica y forestal AwáKuaikeres	Minería, deforestación, palmicultura, extracción ilegal de madera
CARCHI	- R.E. El Ángel - R.F. Golondrinas - A.M.EAwá	Minería, extracción ilegal de madera, agroquímicos
SUCUMBÍOS	R.E. Cofán Bermejo R.P.F. de Cuyabeno	Petroleras, deforestación, colonización, tráfico ilegal de especies silvestres, extracción ilegal de madera
NARIÑO	- R.F.P. La Planada - Reserva forestal Río Nembí - Páramo de Chiles-Cumbal	Sistemas productivos industriales, cultivos de uso ilícito, comercio ilícito, deforestación, palmicultura
PUTUMAYO	- PNN La Paya - SF Plantas medicinales Orito Ingi-Ande	Deforestación, erosión, tráfico de especies, colonización, petróleo

**PNN**, Parque Nacional Natural. **SF**, Santuario de Flora. **RFP**, Reserva Forestal Protectora. **RE**, Reserva Ecológica. **RPF**, Reserva para la Producción de Fauna. **Elaboración:** Fundación Natura Regional. **Fuente:** I. Vásquez, V.V.H. & M.A., Serrano, G. (2009) 2. ECOPAL y Ministerio de Ambiente del Ecuador (2007).

Otro punto fundamental es el tema de los recursos hídricos. En la frontera colombo-ecuadoriana existen tres demarcaciones hidrográficas compartidas compuestas por las cuencas de los ríos Mira-Mataje, Carchi-Guátara y San Miguel y Putumayo, estas comparten la fragilidad del agua que a nivel mundial se produce por los asentamientos de los seres humanos, sus necesidades alimentarias y la industria que “modifican el ciclo natural a través de desviaciones del uso de la tierra, así como del uso, la reutilización y el vertido de residuos a las vías naturales de las aguas superficiales y subterráneas” (ONU, 2006: 8)<sup>14</sup>.

La ONU ha identificado dos dificultades estructurales en la gestión del agua: la clasificación del agua como *mercancía* o bien (commodity) y el *manejo fragmentado* de mecanismos que propicien un desarrollo sostenible. Una respuesta ha sido la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH), instrumento que promueve la colaboración interinstitucional encaminada a la sostenibilidad del ecosistema. No obstante, la GIRH presenta limitaciones: Guhl (2008) realiza un diagnóstico sobre las GIRH en Ecuador y Colombia<sup>15</sup> y concluye que las limitaciones en los dos países responden a la débil vinculación de la sociedad civil en la etapa de diagnóstico y prospectiva.

La situación registrada para el tema de recursos hídricos no es ajena al manejo ambiental y de biodiversidad en general. Como se verá a continuación, la restringida participación de las organizaciones de base no se debe a una ausencia de voluntad o debilidad, sino a que algunos procesos institucionales (gubernamental o no gubernamental) en el tema ambiental aún no logran incorporar en su totalidad la visión cultural holística (panamazónica) que ha venido formándose en la zona de frontera con la activa participación de las organizaciones comunitarias de carácter local, lo que hace más imperante el diálogo entre niveles de gestión.



## 2. Cultura y ambiente en la participación política de los actores sociales en la frontera Ecuador-Colombia

Podemos resumir lo dicho hasta ahora en dos puntos fundamentales: i) existe una relación entre lo real de la tierra y el ambiente y lo simbólico de la cultura; ii) las relaciones entre Colombia y Ecuador son entre sus sociedades civiles, que no son relaciones que se manifiestan exclusivamente entre las sociedades políticas. Lo primero nos remite

a un reconocimiento de la heterogeneidad cultural y étnica de la zona de frontera que pluraliza también a los actores políticos. La interculturalidad es el punto de convergencia desde donde se explora lo común. Por otro lado, las relaciones entre sociedades de frontera van definiendo posturas en los diálogos binacionales. Como señala Roberto Gómez, “La sociedad civil también debe construir posiciones políticas propias, que alimenten las posiciones oficiales de los gobiernos cuando se va a negociar políticas con

normas nacionales pero también tratados internacionales<sup>16</sup>.

Por tal razón, es necesario partir de la idea de que cada una de estas grandes regiones cobija diferencias (sociales, demográficas, de seguridad) que deben ser consideradas. En cada región existen procesos de diálogo binacional que se han desarrollado y fortalecido a pesar de los distanciamientos entre los Estados. En el cuadro 2 se han sistematizado aquellas organizaciones cuya acción denota un carácter binacional alrededor del tema ambiental.

**Cuadro No. 2.** Procesos binacionales de las organizaciones de la sociedad civil

Zona	Pueblo/ Etnia	Proceso Binacional	Objetivos y Logros
ANDINA	Pasto	Primer encuentro del pueblo Pasto, ALDANA 21 de Junio, 2005. Participación: indígenas de los cabildos, ONG y autoridades locales del departamento de Nariño (Colombia) y la provincia del Carchi (Ecuador).  Segundo encuentro 2008 en el pueblo de Tusa (actual ciudad de San Gabriel, Ecuador).  Encuentros binacionales durante el año 2010 y primer semestre de 2011*.	Construir una agenda y un acuerdo para revivir su cultura.  Recuperar y alimentar su pensamiento y prácticas dentro del territorio de sus ancestros, conocido como el Nudo de los Pastos o Nudo de la Huaca.  Ejes de diálogo: - agroecológica ancestral de los pueblos pastos. - medicina ancestral. - historia de las comunidades y resguardos. - papel de las autoridades tradicionales.
	Gran familia Awá	Inicia en 1983, pero tras años de silencio se retoma el diálogo a partir del año 2002. El proceso involucra a cuatro (4) organizaciones:  - Federación de centros Awá del Ecuador - FECAE. Colombia: Unidad Indígena del Pueblo Awá (UNIPA), el cabildo mayor Awá de Ricaurte - CAMAWARI, y la asociación de cabildos indígenas del pueblo Awá del Putumayo (ACIPAP).	La participación y convocatoria ha permitido la construcción comunitaria del plan de vida del pueblo de los Pastos  Están trabajando en su “Plan de vida y mandatos para fortalecer la gobernabilidad, el control territorial, autonomía y garantizar la protección de la gran familia Awá” (a la fecha está listo en un 70%).
AMAZONIA**	Shuar (Ecuador)	Proceso en gestación. El nivel de convocatoria y participación es muy alto; el compromiso de las autoridades comunales ha sido notorio a nivel local y nacional	Plan de vida: el documento está en construcción y aún no hay versión escrita; sus ejes son el turismo, medio ambiente, territorio, salud, educación, economía y producción.
	A'íCofán	El proceso se ha desarrollado de forma diferente e independiente a cada lado de la frontera:  Ecuador: la Federación Indígena de la Nacionalidad Cofán del Ecuador, creada en 2001, busca dar visibilidad a 10 comunidades que viven al pie de montaña fronterizo.  Colombia: El pueblo Cofán cuenta con 9 cabildos y resguardos (8 en el Departamento de Putumayo y uno en Nariño).	Diseñó un plan estratégico que va hasta el 2013 y que fue socializado con los Cofanes del lado colombiano.  La mesa permanente del pueblo Cofán colombiano tiene un plan de vida desde 1998 y en años recientes ha retomado la tarea del Plan partiendo del plan de salvaguarda de etnias del 2009

Zona	Pueblo/ Etnia	Proceso Binacional	Objetivos y Logros
	SOCIVIL (Putumayo-organizaciones académicas con mucho arraigo campesino)	Se han desarrollado iniciativas y acuerdos importantes de campesinos excultivadores de coca, que tienen su propio proceso de construcción colectiva.	Documentos en desarrollo.
COSTA PACÍFICA	Afrodescendientes	<p>1996: alianzas con el proceso de comunidades negras de Colombia y Ecuador. Este proceso se desarrolló en cuatro eventos binacionales (Tumaco, San Lorenzo, Buenaventura y Valle del Chota).</p> <p>2002-2003: Comisión de emparejamiento binacional (5 colombianos y 5 ecuatorianos).</p> <p>Consejo comunitario de bajo y medio frontera y la comunidad de Campanita del Ecuador del Palenque - FEDARPON.</p> <p>Gran variedad de organizaciones:</p> <p><u>Colombia:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Asociación de Municipios del Pacífico Sur (ASOMPAS)</li> <li>- Agencia de Desarrollo Integral de la Frontera Sur (ADISUR)</li> <li>- Agencia de Desarrollo del Pacífico Sur (ADEPAS).</li> <li>- Asociación red colombiana de reservas naturales de la sociedad civil</li> </ul> <p><u>Ecuador:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE).</li> <li>- Red de Consejo Comunitarios del Pacífico Sur (RECOMPAS).</li> </ul> <p><u>Foros binacionales:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diciembre 2009, Tumaco</li> <li>- Abril 2010, Esmeraldas</li> <li>- Noviembre 2010, Tumaco</li> </ul>	<p>Delimitación de la gran comarca afropacífica o comarca afropacífica o corredor del Chocó biogeográfico (va desde Esmeraldas al Darién en Panamá)</p> <p>Reserva binacional de manglares formada por los territorios compartidos del departamento de Nariño y la provincia de Esmeraldas; esta delimitación incluyó la reserva natural Cayapas-Mataje.</p> <p>2008: Programa de desarrollo y paz que aborda tres temas principales: recursos hídricos, infraestructura y educación (con pertinencia cultural).</p> <p>La comisión de apalancamiento, planteada pero aún no en acción,</p> <p>Documentos de los foros condensan propuestas acerca de temas como desarrollo económico (cacao, pesca y acuicultura, pueblos), etnias, gobernabilidades, descentralización, seguridad ciudadana, cooperación internacional, ciencia y tecnología, turismo, prevención y atención de desastres, cuencas hidrográficas binacionales. Ejes para el área estratégica de desarrollo del Pacífico de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colomboecuatoriana.</p>

Elaboración del autor. Fuente: Agenda Positiva Binacional.

Vemos claramente que existe una fortaleza en la zona andina y en la última década en la costa Pacífica, mientras que la actividad en la zona de la Amazonía mantiene un perfil menor. La asimetría de la presencia de las zonas en el radar político nacional e internacional puede explicarse por

*“una suerte de invisibilidad que ha afectado muchas de las acciones de las organizaciones locales y de la sociedad civil en la frontera binacional alrededor del tema del ambiente y el desarrollo sostenible. Una de las razones, la hemos señalado, es la primacía del tema de seguridad en la relación entre Estados; la segunda*

*es una clara división espacial que ha priorizado a unas zonas y rezagado a otras. No es novedad que la capacidad de concertación a nivel político de la zona Andina ha hecho que la Amazonía y la costa Pacífica sean invisibilizadas y subrepresentadas en todas las iniciativas que surgen, incluso al interior de las fronteras. Si consideramos la zona de integración fronteriza, la parte Andina contiene casi el 50% de la población de la ZIF, el Pacífico un 28% y el restante pertenece a la Amazonía<sup>17</sup>.*

Afortunadamente, en el caso particular de la Amazonía, los problemas

de violencia armada, el caucho, cultivos para biocombustibles, tráfico de pieles, entre otros, que agravan la situación y afectan el manejo ambiental en esta zona, están siendo abordados por organizaciones internacionales y por el Estado y en general, muchas de las iniciativas de los campesinos, de los indígenas y de los afrodescendientes están siendo incorporadas en los planes del gobierno local de las gobernaciones provinciales y departamentales, lo que ha contribuido a que el diálogo entre autoridades gubernamentales y dirigentes de organizaciones civiles sea más fluido y evite largos silencios.

## Conclusiones

No solamente hay una frontera que se vuelve como viva por el hecho de que hay unos recursos naturales, hay una biodiversidad, hay un espacio territorial, sino que hay unos pueblos que nacieron y crecieron y que están en condiciones de seguir desarrollándose allí, y que para eso se requiere que su acción trascienda al interés de los pueblos. (Inés Morales. Comarca Afroecuatoriana del Norte de Esmeraldas (CANE). Taller Binacional, Quito. Agenda Positiva Binacional).

Es esencial entender la zona de frontera colomboecuatoriana como un contexto natural, cultural y político con capacidades concretas de transformación y demandas que presenta fuertes heterogeneidades y desequilibrios: tiene brechas culturales, históricas, políticas y sociales, es un panorama fragmentado donde existen gobiernos locales grandes y pequeños, con o sin capacidad de gestión y articulación y con diferente desarrollo económico.

La distancia de las entidades y localidades asentadas en la frontera con respecto a los centros de decisión política no ha permitido la creación de políticas públicas que reflejen las diferencias y particularidades de la zona fronteriza, alimentando un mutuo desconocimiento, no solo entre países sino entre regiones al interior de los países. Un primer paso para avanzar en un desarrollo más integral es romper el monopolio temático de la seguridad que ha permeado las acciones y las intenciones en la agenda bilateral. Precisamente es esta interpretación la que supuso que el distanciamiento estatal (a raíz del evento de Angostura en 2008) degeneraría en un congelamiento de las relaciones bilaterales; sin embargo, a nivel local los flujos sociales, económicos y culturales entre los dos países no solo continuaron sino que surgieron y fortalecieron otros espacios de intercambio y encuentro.

Esta paradoja nos obliga a repensar las relaciones en frontera, no para promover instancias separadas de las gubernamentales, sino para reconocer el papel de los gobiernos y de los canales forma-

les de la diplomacia, así como la existencia de una enorme diversidad de actores públicos y privados que deben ser incluidos si se desea tener una relación positiva con *el otro*.

Es pertinente que el Estado acoja la diversidad ambiental y cultural como eje en la formulación, diseño y ejecución de políticas encaminadas a la creación y conservación de áreas naturales protegidas, al desarrollo de los planes de ordenamiento territorial y otras herramientas encaminadas a buscar el respeto y los derechos ambientales de los ciudadanos.

Incorporar el tema ambiental en el radar de las políticas públicas exigiría conciliar los planes de desarrollo económico con las dimensiones ambientales, sociales y culturales. Las estrategias de desarrollo sostenible que se propongan deben tener presente que “las acciones sobre el tema ambiental deben ser coherentes y consecuentes con las cosmovisiones de los pueblos que habitan en la frontera, sin perder de vista la necesidad de incrementar la producción de bienes y servicios de mayor valor agregado, bajo criterios de competitividad, sostenibilidad y equidad social<sup>18</sup>. El objetivo final: garantizar los derechos ambientales de los ciudadanos, en particular aquellos de las poblaciones transfronterizas.

El proceso desarrollado por fundación Natura Regional para la construcción de una agenda binacional positiva sobre medio ambiente, biodiversidad y recursos hídricos, constituye uno de los tantos esfuerzos que los actores de la frontera realizan para visibilizarse como sujetos de derechos, posicionar temas en la agenda política y evidenciar que existe una comunidad ambiental en la zona de frontera que desarrolla una diplomacia verde y que ha logrado dinamizar las sinergias que nunca se han detenido en la frontera.

## Referencias Bibliográficas

- Carrión, F. y Espín, J. (2011). Relaciones fronterizas: Encuentros y conflictos. FLACSO-Ecuador, IDRC-CRDI, Quito.

- Comunidad Andina de Naciones (Abril, 2009). Zona de Integración Fronteriza de los Países Miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Información Socioeconómica. *Análisis Estadístico*.
- Comunidad Andina de Naciones (2-versión, agosto 2007). *Agenda Ambiental Andina 2006 - 2010*.
- Checura, P., González, M. & Altschuler, B. (2008). La experiencia de la microrregión del sur de enterríos. Creando una nueva cultura empresarial en los actores público-privados de municipios pequeños y medianos argentinos. *Revista Pueblos y Fronteras (Digital) N-6*, diciembre 2008–mayo 2009.
- ECOLAP y MAE. (2007). Guía del Patrimonio de Áreas Naturales Protegidas del Ecuador. ECOFUND, FAN, DarwinNet, IGM. Quito, Ecuador.
- Espluga, J., Prades, A., Gamero, N. & Sola, R. (2009). El papel de la “confianza” en los conflictos socioambientales. *Sociedad y Política* 1(46) pp. 255 - 273.
- González, L. (2008). Fronteras en el Limbo. El Plan Colombia en el Ecuador. Serie Investigación # 13. Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH. ISBN: 978-9978-980-18-7.
- Guerrero, F. (2005). Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001. CEPAL - BID.
- Guhl, E. (2008). Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina. Comunidad Andina de Naciones.
- Jaramillo, G. (comp. 2009). Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia, FLACSO- PNUD-OEA, Quito.
- Moncayo, Édgar (2003). *Geografía Económica de la Comunidad Andina: Las regiones Activas en el Mercado Comunitario*. Secretaría General de la Comunidad Andina. pp. 121-122
- ONU (2006). El Agua, una responsabilidad compartida. Segundo Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo.
- Pening, J.Ph. (2010). *Estudios pasos de frontera Colombia-Ecuador*. Departamento Nacional de Planeación.
- Pineda, J. (2010) *Gobernanza, participación y territorio. Los Avá del Ecuador y su proceso organizativo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Instituto Quinaxi (2007). *Gestión Integrada de Recursos Hídricos en Colombia: Propuesta de Hoja de Ruta*.
- Ramírez, S. (Coord. y edit., 2009). *Colombia - Ecuador: construyendo puentes. Políticas de desarrollo y paz para la frontera*. IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia - OEA - PNUD, Bogotá.
- Ramírez, S. (Coord. y edit., 2008). *Ecuador: miradas binacionales*. Bogotá, IEPRI - Academia Diplomática. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador
- a través de su Programa de Estudios Socioambientales: “Conflictos Socioambientales en la Frontera Norte”. Programas y estudios, cuyos aportes constituyen insumos necesarios para comprender la realidad de las relaciones binacionales.
- Ramírez, S. (2008, enero-junio). Las Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina. Comparación de sus alcances. *Estudios Políticos*. 32, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 135-169.
- Ramírez, S. y C. Montúfar (Eds.). 2007. Colombia y Ecuador: Cercanos y Distantes. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia / Universidad Andina Simón Bolívar, Bogotá.
- Vásquez, V., V.H. & M. A., Serrano, G, 2009. *Las áreas naturales protegidas de Colombia*. Conservación Internacional - Colombia & Fundación BioColombia. P. 696, Bogotá, Colombia.
- WWF-World Water Forum (2009). Regional Document: Americas. 5<sup>th</sup> World Water Forum, Istanbul.

### Notas

- \* El presente artículo tiene como fundamento la *Agenda Positiva Binacional Colombo-Ecuatoriana sobre Medioambiente y Biodiversidad y Desarrollo Sostenible*, en la que el autor participó como coautor y Gabriel Lucio, autor. El documento está en proceso de publicación. Esta agenda es uno de los productos del proyecto “El Medio Ambiente como punto de Encuentro entre Actores Sociales de Colombia y Ecuador” desarrollado por Fundación Natura Regional, con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento, y ejecutado entre abril de 2010 y junio de 2011. Más información jcastro.sotomayor@gmail.com y en: www.fundacionnaturaregional.org
- <sup>1</sup> José Castro Sotomayor es Sociólogo con especialidad en ciencia política (Universidad Católica del Ecuador), con maestría en Comunicación de la Universidad de West Texas A&M, EE.UU. Ha sido investigador de la Fundación Democracia, Seguridad y Defensa a cargo del Observatorio Político de Relaciones Civil-Militares y coeditor y escritor del Boletín bimensual de la fundación; coordinador del proyecto Believe (BLVE) de Synergy Art Foundation en San Diego, California; Asistente de cátedra de los cursos de Crítica Teatral e Instructor de la materia de Comunicación Pública en West Texas A&M University; asistente de investigación en el proyecto SAPRI (Structural Adjustment Participatory Review International) auspiciado por el Banco Mundial, ejecutado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Actualmente es profesor de cátedra en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario, docente de la Facultad de Economía y Comercio Internacional de la Universidad Antonio Nariño y consultor de la Fundación Natura Regional, seccional Colombia.
- <sup>2</sup> El Plan Colombia implicó la coordinación y ejecución de los objetivos de planes afines como el Plan Patriota, el Plan Frontera y el Plan Consolidación. Hasta 2004 este Plan fue uno de los ejes fundamentales de la acción en la frontera. En el último período de Álvaro Uribe los objetivos del Plan Colombia recibieron extensiones por parte del Gobierno de George Bush; el Gobierno de Juan Manuel Santos mantiene estas extensiones aunque la visibilidad del

Plan Colombia ha disminuido considerablemente, en especial con el desarrollo de la "seguridad democrática". El Plan Ecuador, por su parte, tiene como objetivo coordinar la acción y la inversión del Estado, así como realizar la coordinación de la cooperación internacional en las provincias de frontera norte y la ejecución directa de proyectos. El presidente Rafael Correa ha considerado eliminar este Plan, ya que su acción no ha tenido un impacto significativo. La coincidencia en el fundamento de estas dos estrategias es evitar que la espiral de violencia de Colombia se extienda a territorio ecuatoriano. A grandes rasgos, el Plan Ecuador es una respuesta clara al Plan Colombia.

- 3 "La extensión de la superficie utilizada en Colombia para el cultivo de coca el 31 de diciembre de 2008 se estimó en 81.000 hectáreas, lo que representa una apreciable disminución de 18% en comparación con el año 2007". Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Monitoreo de Cultivos de Coca. Colombia: Censo de cultivos de coca 2009.
- 4 Hasta mayo de 2011 el Gobierno de Colombia ha registrado a más de 3,7 millones de desplazados internos en el país. ONG como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) consideran que la cifra real de desplazados por el conflicto armado interno desde mediados de los años 80 supera los 5 millones de personas. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
- 5 Las ZIF se definen como "ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de países miembros de la comunidad andina para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos" (Artículo 1° de la Decisión 501, 2001). La zona de integración fronteriza se divide en *i. Área estratégica de desarrollo región Andina*; *ii. Área estratégica de desarrollo región Amazónica*; *iii. Área estratégica de desarrollo región Pacífica*. Comunidad andina de naciones (Abril, 2009). *Zona de integración fronteriza de los países miembros de la comunidad andina de naciones información socioeconómica, análisis estadístico*.
- 6 Agenda Binacional Positiva y [www.frace.org](http://www.frace.org)
- 7 Socorro Ramírez. Texto consultado en: <http://historico.unperiodico.unal.edu.co/Ediciones/1101/07.html>
- 8 Existen otros mecanismos bilaterales como: Comisión mixta demarcadora; Reunión de altas autoridades migratorias; Comisión mixta de Cooperación Técnica; Comisión de seguridad y control de la criminalidad; Comisión de desarrollo fronterizo; Comisión de consideraciones sensibles; Comisión binacional para tratar el tema de los refugiados colombianos en el Ecuador.
- 9 Pening, J.Ph. (2010). Estudios pasos de frontera Colombia Ecuador. Departamento Nacional de Planeación.
- 10 La Corte Constitucional de Colombia señala que 34 pueblos indígenas están en proceso de extinción, tanto física como cultural.
- 11 Desde la Panamazonía se empieza a hablar de una relación horizontal entre regiones. Por ejemplo, reconocer la conexión ambiental entre los afrodescendientes (costa) y los Pasto (andes) a través del río Mira –que nace en el páramo y desemboca en la costa– genera instancias de cooperación interregionales que llevan a prever estas afectaciones correlacionadas.
- 12 Un bioma es un conjunto de ecosistemas que comparten un territorio con características similares en clima, vegetación y fauna. El bioma adquiere su nombre de acuerdo a la vegetación y las especies animales que predominan en la zona. El bioma también es conocido como paisaje bioclimático o área biótica.
- 13 A lado y lado de la frontera existen importantes áreas naturales dedicadas a la protección, sea en el nivel nacional, regional o municipal, incluyendo las iniciativas de los particulares a través de reservas privadas y que dirigen especiales esfuerzos hacia las cuencas hidrográficas transnacionales. El ensamble binacional comprende: 1. La *franja colombiana* desde la Bahía de Tumaco en el departamento de Nariño hasta el parque nacional natural La Paya en el departamento de Putumayo; 2. La *franja ecuatoriana* cubre desde la costa norte reserva ecológica manglares en la provincia de Esmeraldas hasta la reserva de producción de fauna Cuyabeno en la provincia de Sucumbíos.
- 14 El consumo de agua se distribuye entre Agricultura, Doméstico e Industria, llegando en Ecuador a 83, 12 y 5 por ciento, y en Colombia a 65, 23 y 12; respectivamente. Guhl (2008: 83).
- 15 El Ecuador se ve afectado por la limitada cobertura espacial y temporal de la información generada y disponible y el predominio de iniciativas aisladas a falta de esfuerzos que coordinen la etapa de planificación de la gestión integral del agua. El caso colombiano es menos crítico, aquí las etapas de planificación son las más avanzadas, principalmente la relacionada con el diagnóstico y prospectiva.
- 16 Roberto Gómez, Fundación Natura Colombia. Taller binacional, Quito. Material agenda positiva binacional. De todas formas, él reconoce que "en muchos casos esas voces locales, esas voces de las regiones, no alcanzan a llegar a las posiciones que los gobiernos asumen a la hora de definir sus posiciones oficiales en estos tratados internacionales". Esta desconexión parece ser endémica en los asuntos de frontera.
- \* Este proceso ha recibido el acompañamiento por parte de la asociación de cabildos y/o autoridades tradicionales del Nudo de los Pastos - Shaquiñan y ahora de la fundación Natura Regional
- \*\* Por supuesto existen otros pueblos (Shuar, Secoyas, Kichwas, Siona, entre otros) que están presentes en la frontera y que han sido objeto del apoyo institucional y de ONG, pero no se han identificado proceso de carácter binacional.
- 17 Agenda Positiva Binacional. Datos, CAN (abril, 2009)
- 18 Agenda Positiva Binacional.

INVESTIGACIÓN

# “Palabras Pintadas”

**claves:**

ABUSO SEXUAL INFANTIL, EVALUACIÓN, PRUEBAS PROYECTIVAS, DIBUJO DE FIGURA HUMANA.

**Resumen:**

Resumen. Se busca esclarecer a través de este estudio si a través de la metodología apropiada como es la interpretación de los contenidos insertos en un dibujo de figura humana, un psicólogo que aborde casos de abuso sexual (acceso carnal o acto sexual), puede encontrar o no, indicadores emocionales relacionados con la situación motivo de evaluación en el ámbito de la justicia. Para lograr esclarecer esta pregunta se realizó un diseño exposfacto en el cual se correlacionaron dos variables: el abuso sexual infantil y los indicadores emocionales proyectados en 400 dibujos de figura humana (200 de figura femenina y 200 de figura masculina) pertenecientes a 100 niños y niñas en situación de abuso sexual infantil y a 100 niños y niñas en situación de no abuso sexual infantil. Para estudiar la variable dependiente se tomaron los indicadores emocionales propuestos por Machover, Koppitz y otros autores, se procesaron desde Excel con el estadígrafo Chi Cuadrado: los resultados permiten concluir que hay diferencias significativas en los seis grupos de estudios, siendo las niñas en la situación de abuso incestuoso y de abuso intrafamiliar las que más indicadores emocionales proyectaron de manera significativamente diferente frente a los otros grupos estudiados.

**Recepción:** 1° de noviembre 2011 • **Aceptación:** 15 de diciembre de 2011

LIDA MILENA RODRÍGUEZ N.<sup>1</sup>

**¿Puede un dibujo de figura humana y los indicadores emocionales que hayan proyectado los niños y niñas evaluados, predecir potencialmente la presencia de abuso sexual infantil?\***

\*Artículo escrito desde la tesis doctoral PALABRAS PINTADAS: Los indicadores emocionales de los dibujos de figura humana de niños y niñas en situación de abuso sexual infantil; Tesis que se defenderá ante el Tribunal de Doctores en diciembre de 2011.

**¿Puede un dibujo de figura humana y los indicadores emocionales que hayan proyectado los niños y niñas evaluados, predecir potencialmente la presencia de abuso sexual infantil?\***

El abuso sexual infantil es la máxima traición ejercida contra los niños y las niñas, traición que se agrava con las implicaciones del secreto que lo rodea, secreto que silencia las palabras desde la memoria del mismo individuo y desde la memoria de la familia. Este secreto que es frecuente cuando el abuso sexual es de tipo intrafamiliar, explica muchas de las dificultades en la atención e intervención a los niños cuyos casos, al llegar al sector justicia, quedan frecuentemente en la impunidad, la cual tiene varias causas; una importante según se pretende demostrar, es la dificultad del sistema de justicia para evaluar las palabras de los niños, especialmente en los casos de delitos sexuales. Es entonces frente a esta dificultad que la Psicología puede tener la palabra. Esta investigación en particular pretende buscar respuestas desde una psicología que sabe interpretar las palabras no dichas, una psicología que lee sobre las palabras pintadas.

A lo largo del desarrollo de la investigación Palabras Pintadas se detectaron factores intrínsecos al problema del abuso sexual infantil y que vale la pena destacar, ya que definieron aún mejor los objetivos de la investigación, así:

**Mots clés:**

ABUS SEXUEL INFANTILE, ÉVALUATION, PREUVES PROJECTIVE, DESSIN DE LA FORME HUMAINE.

**Résumé:**

On cherche déterminer si a travers de une méthodologie approprié d'interprétation des contextes du dessin de la figure humaine, un Psychologue qui aborde des cas d'abus sexuels (accès charnel ou acte sexuel) peut ou nom trouver des indicateurs émotionnels utiles pour la justice. Pour pouvoir répondre a cette question on a développer un modèle ou se corrélationne deux variables: l'abus sexuel infantile et les indicateurs émotionnels projetés dans 400 dessins de la figure humaine (200 féminin et 200 masculin) de 100 enfants abusé et de 100 autres qui n'ont pas été abusés. Les résultats permettent qu'il y a des différences significatives entre les six groupes d'études, ou les filles qui ont souffert de l'inceste ou d'abus de part de la famille conformément ceux qui ont projetés plus d'indicateurs émotionnels.

- Desde la Psicología clínica, la Psiquiatría y la Pediatría se tienen suficientes evidencias del grave daño que produce el abuso sexual en la vida de los niños, niñas y adolescentes.
- El abuso sexual infantil es una conducta considerada como delito por la ley penal a nivel internacional y también en Colombia, bajo los artículos 208 y 209 del Código Penal. Las huellas de este crimen normalmente no son de tipo físico sino psicológico, por lo que se hace coherente buscar elementos no materiales de prueba, es decir hallazgos de tipo psicológico y psicosocial. El sistema penal tiende a buscar elementos probatorios de tipo material desconociendo o ignorando los elementos no materiales de prueba. (Esmeral, H., 2010).
- Cuando la víctima se encuentra en etapa preescolar se agregan problemáticas relacionadas con mitos propios del ámbito de justicia: se piensa que los niños mienten, que fantasean, que son influenciados, que su memoria, percepción y lenguajes son imperfectos (Horno, G., 2003).
- La edad de la población vulnerable que más frecuentemente denuncia un delito sexual es la comprendida entre los 2 a 6 años y entre los 7-13 años, pertenecientes a sectores principalmente marginales, los relatos de estos niños y niñas son muy breves y concisos. El abuso principalmente sucede en el núcleo familiar, el vecindario y la escuela. Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, en Colombia el delito sexual ha significado en los años de 2000 a 2004 un 16.20% de todos los delitos investigados, de esta cifra el 80% corresponde a conductas abusivas. (Fiscalía General de la Nación, 2007, Forrens, 2007, ICBF, 2007).
- Los psicólogos forenses de Colombia, tienden a no usar pruebas proyectivas por considerarlas subjetivas y no viables para fines judiciales, depreciando su importante valor como auxiliar diagnóstico, en particular para evaluar niños y niñas en edad preescolar.
- En contraste, los psicólogos forenses tienden a usar instrumentos como el de Análisis de Contenidos Basado en Criterios (CBCA), prueba que según Godoy C.V. e Higuera, L., (2005) dista de ser una herramienta completamente eficaz en la detección de testimonios engañosos, siendo su principal y mayor desventaja que en la escala no existe un consenso general que establezca cuál es el número mínimo de los criterios evaluados para concluir que una declaración sea catalogada como creíble. Estos autores concluyen que el CBCA debe considerarse exclusivamente como un instrumento de apoyo y nunca como herramienta única sobre la cual se base la toma de decisiones judiciales (Santtila et ál., 2000 retomado en 2005 por Godoy e Higuera).
- Hay confusión acerca del uso de las pruebas proyectivas con fines forenses, puesto que, por un lado, los psicólogos clínicos afirman que su uso permite la realización de una buena empatía, pocas posibilidades de manipulación y, por el otro lado, los psicólogos forenses afirman que esta clase de pruebas son inadmisibles para fines judiciales, por ser subjetivas; sin embargo, en la literatura revisada no se encontró un consenso acerca de la eficiencia o defi-

ciencia de estas pruebas para fines forenses, especialmente para evaluar casos de abuso sexual. (Chase, D., 1987; Hibbard, R., 1990; Trowbridge M., 1995; Cohen-Liebman, M., 1995; Lev-Wiesel, R., 1998; West, M., 1998; Garb, H., 2000; Lindblom, L; 2000; William, S., Wiener, J., MacMillan, H., Sabogal, 2004; Lev-Wiesel, R., 2005; Merino, C., Honores, L., García, W., & Salazar, G., 2007; Fernández, F., 2007; Meganto, C., Garaigordobil, M., 2009; Lester consultado en 2010; Opazzo, V.; Rivera, J., 2010).

- En contraste, otros autores afirman que con un apropiado uso la técnica proyectiva puede ser implementada inclusive para fines evaluativos forenses, sobre todo en población infantil, que es la más afectada por el problema del abuso sexual, particularmente el dibujo de figura humana en conjunto con una historia clínica bien desarrollada puede proveer un buen medio de contraste evaluativo, según un importante grupo de psicólogos clínicos (Celener, G., 2000, Loubat, M., 2008; Magaña, I., 2008; Leyva, A., 2010).

Precisamente de esto se trata “Palabras Pintadas”, investigación que pretende esclarecer si un dibujo de figura humana realizado por un niño o niña en situación de abuso sexual, podría formar parte de las pruebas que usen los psicólogos. Lo anterior teniendo en cuenta que una cualidad importante de los dibujos es que no tienen retractación posible, se trata de obras permanentes en el tiempo, que se realizan desde procesos mentales no estructurados, difíciles de ser influenciados por otro. Los gráficos en general se basan en la proyección de contenidos psíquicos de las personas; en el caso de la proyección realizada por personas que han sido víctimas de violencia sexual, muy probablemente tendrán en su psiquis contenidos que le son difíciles de elaborar y ello se reflejará en los dibujos de figura humana que realicen. Coherente con estos planteamientos es que se desarrolló la presente investigación que, a través de su cuerpo teórico y metodológico, intentó conocer cuáles son los indicadores emocionales en los dibujos de figura humana que realizan los niños y niñas abusados sexualmente y si en sus dibujos hay indicadores emocionales particularmente distintos a los in-

dicadores emocionales de los dibujos de figura humana de niños y niñas que no han sido expuestos a situaciones abusivas.

### El problema de las palabras

Ante la presencia de presuntos abusos sexuales, lo primero que tiene que enfrentar el niño o niña en esa situación, es contar lo que le sucedió desde su lenguaje infantil a un mundo de adultos. Los rangos de edad de la población vulnerada que más frecuentemente denuncia un delito sexual es la preescolar (2-6 años) y la escolar (7-14 años), pertenecientes a estratos socioeconómicos 2 y 3. (Forensis, 2007; ICBF, 2007; Fiscalía, 2007).

Para tomar y validar los testimonios de los niños y niñas, la justicia penal acude a la Psicología. Para ello, los psicólogos se basan en técnicas de entrevista que han sido reportadas como apropiadas, tales como los protocolos de entrevistas forenses de tipo cognitivo, la entrevista del paso sabio, el protocolo de Michigan, el de Nichd y más recientemente el protocolo Satac; igualmente, se usa con frecuencia la Escala Análisis de Contenido Basado en Criterios (CBCA) de Steller y Kohnken, instrumento que ha demostrado ser eficiente en ciertos casos pero no para todas las edades y niveles cognitivos de los niños y niñas; en contraste, los psicólogos clínicos se basarán en métodos propios como son las entrevistas de corte clínico infantil, métodos de observación acorde con las diferentes etapas evolutivas, así como la aplicación de pruebas psicológicas como es el caso de las pruebas proyectivas que facilitan los procesos evaluativos por su sencillez, economía del método y facilidad para realizar una buena empatía. A pesar de las críticas de algunos psicólogos, las pruebas proyectivas además se utilizan por un gran grupo de profesionales porque resultan útiles para evaluar el estado emocional y aspectos de la personalidad de los sujetos. Es a través de la realización de dibujos y pruebas gráficas sumado a otros hallazgos evaluativos que puede llegarse a un buen contraste diagnóstico. En las investigaciones revisadas no se encontró un consenso acerca de la eficiencia o improcedencia de estas pruebas, sobre todo en lo que a valoración de víctimas infantiles se refiere. (Cha-



se, D., 1987; Hibbard, R., 1990; Trowbridge, M., 1995; Cohen-Liebman, M., 1995; Lev-Wiesel, R., 1998; West, M., 1998; Garb, H., 2000; Lindblom, L., 2001; William, S., Wiener, J., MacMillan, H., 2005; Lev-Wiesel, R., 2005; Merino, C., Honores, L., García, W., & Salazar, G., 2007; Fernández, F., 2007; Meganto, C., Garaigordobil, M., 2009; Lester consultado en 2010; Opazzo, V.; Rivera, J., 2010).

Por otro lado, las pruebas proyectivas no cuentan con la acreditación de un grupo de psicólogos forenses que argumentan que el uso de estas pruebas implica la subjetividad del psicólogo, por lo cual no son apropiadas para fines legales al no ser estandarizadas, universales o replicables por los psicólogos que realizan los informes forenses (Lilienfeld, J., Wood, J. Gar, H., 2000; Gregory, R. 2001; Sabogal, 2004).

A partir de los planteamientos anteriormente expuestos, surge el problema central para la presente investigación: ¿Existen diferencias significativas entre los indicadores emocionales en los Dibujos de Figura Humana (DFH) de los niños y niñas en situación de abuso sexual infantil, en comparación con los indicadores emocionales de los DFH de los niños y niñas que no están en situación de abuso sexual? En segunda instancia y desde una aproximación complementaria, cabe también preguntarse adicionalmente, **¿puede un dibujo de figura humana y los indicadores emocionales que hayan proyectado los sujetos evaluados, predecir potencialmente la presencia de abuso sexual infantil?**

Para dar respuesta a esta comprometida pregunta se trazó como objetivo general determinar la rela-

ción entre la presencia de indicadores emocionales evaluados en el dibujo de la figura humana y la presencia de Abuso Sexual Infantil (ASI), identificando el tipo de indicadores emocionales que caracterizan a los niños y niñas que están en situación de Abuso Sexual Infantil y han realizado denuncia penal, teniendo diferenciadas las distintas situaciones de ASI (incesto, intrafamiliar, por conocidos y por asalto). La hipótesis pretendió dirimir si existe relación entre la presencia de indicadores emocionales en los dibujos de figura humana y la presencia de abuso sexual (se interpretó como diferencia significativa dos o más indicadores emocionales partiendo desde lo molecular y siguiendo lo postulado en las teorías de Machover, 1949, y Koppitz, 1969).

Esta hipótesis y el instrumento diseñado para validarla fueron contruidos con base en la revisión de investigaciones que se han desarrollado a partir de los trabajos publicados por las pioneras Machover (1949) y Koppitz (1968), investigaciones que desde 1987 a 2010 registran resultados que principalmente validan el uso de la prueba dibujo de figura humana como apropiada para evaluar niveles de maduración psicoevolutiva, así como los indicadores emocionales que proyectan los niños sobre sus dibujos. (Chase, D., 1987; Hibbard, R., 1990; Trowbridge, M., 1995; Cohen-Liebman, M., 1995; Lev-Wiesel, R., 1998; West, M. 1998; Garb, H. 2000; Lindblom, L., 2001; William, S., Wiener, J., MacMillan, H., 2005; Lev-Wiesel R. 2005; Merino, C., Honores, L., García, W., & Salazar, G., 2007; Fernández,

F., 2007; Meganto, C., Garaigordobil, M., 2009, Lester consultado en 2010, Opazzo, V., Rivera, J., 2010).

Como variable independiente se definió la **exposición a situación de Abuso Sexual Infantil**, definiendo esta situación como algo que generalmente sucede entre dos personas, el niño o niña y el ofensor, situación que trasciende lo sexual afectando la confianza básica del ser y distorsionando su forma de vincularse. El ofensor es una persona principalmente con mayor experiencia y madurez (cinco años en adelante) que las víctimas, cercana al niño o niña (de su propio entorno familiar, escolar o social) y que ejerce conductas de tipo sexual involucrando al niño quien presencia, toca o es tocado, y/o penetrado por el ofensor; conductas que pueden ser con o sin consentimiento, con o sin violencia, con o sin seducción en un escenario que suele ser del entorno cotidiano de los niños (residencia, vecindario, escuela). El abuso sexual siempre será **contra** los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, vulnerándose principalmente el derecho a la libertad, la integridad, la dignidad y la formación sexual, lo que repercute en su desarrollo humano. (Construida desde: Filkenhor, 1984; Filkenhor y Berliner, 1995; Ramírez, C., 2008, Rodríguez, Lida M., 2007; Rodríguez, Lida, M., 2010; Russo, A., 2010).

Para la correspondiente puesta en marcha de esta variable se identificaron seis situaciones de comparación, cuatro de las cuales corresponden a situaciones de presencia de Abuso Sexual Infantil (ASI), y dos situaciones en supuesta ausencia de ASI, de la siguiente manera: **ASI incestuoso**: Definido como todo tipo de interacciones sexuales entre personas de un

mismo grupo familiar en primer grado de consanguinidad, específicamente entre padres e hijos y hermanos; por las implicaciones vinculares se extiende esta situación a padrastros e hijastros. **ASI intrafamiliar:** Definido como todo tipo de interacciones sexuales entre personas de un mismo grupo familiar que no sean padres e hijos, padrastros e hijastros, o entre hermanos e incluye a la familia extensa y política. Es una forma de abuso única o también repetitiva y gradualmente progresiva y por largo tiempo que envuelve un proceso de acercamiento, interacción y secreto hasta el momento en el que el niño decide revelar su vivencia o esta se conoce por cambios de comportamiento de la víctima y/o de su victimario. **ASI por conocidos:** Definido como todo tipo de interacciones sexuales entre personas cercanas y de confianza a un niño o niña, es una forma de abuso que puede ser repetitivo, por largo tiempo, que envuelve un proceso de acercamiento, interacción y secreto hasta el momento en el que el niño decide revelar su vivencia o esta se conoce por cambios de comportamiento de la víctima y/o de su victimario. **ASI por desconocidos/asalto:** Evento único o inusual en la vida del menor, perpetrado generalmente por una persona de sexo masculino, que no hace parte del círculo sociofamiliar del niño. Suele existir violencia física o psicológica contra la víctima.

En los dos grupos de niños y niñas que supuestamente no se encuentran en situación de abuso sexual NO ASI, está el grupo de los niños y niñas que **se encuentran escolarizados** y de los que no hay reporte de haber sido expuestos a abuso sexual: niños y niñas entre 7 y 10 años que se encuentran escolarizados en grados de 3° a 5° de

primaria y que no han presentado cambios en su comportamiento, alteración en su nivel académico y que no han manifestado indicadores clínicos (ansiedad, depresión, inseguridad, agresividad) y los **niños y niñas que no se encuentran en situación de abuso sexual y que han recibido diagnósticos clínicos diferentes** a trastornos relacionados con haber sido expuestos a abuso sexual infantil. (Ver anexos).

Como variable dependiente se definieron los **indicadores de conflicto emocional** desde Koppitz (1968) como signos clínicos que reflejan actitudes y características subyacentes de los niños en el momento de realizar sus dibujos de figura humana. Los indicadores emocionales revelan sentimientos y preocupaciones iguales o similares, una misma actitud puede ser expresada por diversos indicadores. La presencia de un solo indicador emocional parece no ser concluyente y no es necesariamente un signo de perturbación emocional; sin embargo, dos o más indicadores emocionales son altamente sugestivos de problemas emocionales y relaciones personales insatisfactorias. La presencia de dos o más indicadores emocionales es altamente sugestiva de problemas emocionales y relaciones personales insatisfactorias. Un indicador emocional es definido como signos hallados en el dibujo de figura humana del niño. (Koppitz, 1968).

Es decir, se entienden como indicadores emocionales aquellos trazos que autores como Karen Machover en 1949 y Elizabeth Koppitz en 1968, 1973 y 1984, relacionan con emociones, tales como impulsividad, inseguridad, ansiedad, timidez, agresividad y dependencia. Cada uno de los in-

dicadores de conflicto emocional se han operado bajo las condiciones de presencia (1) o ausencia (0) a partir de la evaluación de los dibujos de figura humana. Adicionalmente, cada una de las dimensiones mencionadas se puntúa en una escala de proporción (0 a 1), lo cual indica que entre más alto es el valor, mayor es el nivel de presencia del indicador en los dibujos. Se postula como indicador de trastorno la presencia de 2 o más indicadores emocionales en un mismo dibujo de figura humana; sin embargo, es pertinente aclarar que un indicador emocional que haya sido derivado del análisis estadístico comparativo Chi <sup>2</sup> cuadrado, con un nivel de significancia menor que 0.05, será tomado como relevante para el análisis de resultados, teniendo en cuenta los objetivos de este estudio. Los indicadores de conflicto emocional que se evaluarán son los relacionados con impulsividad, inseguridad, ansiedad, timidez, agresividad y dependencia con sus correspondientes indicadores específicos.

Las variables controladas se relacionan con el tipo de estudio, dado que es de corte exposfacto, en el que no se pueden controlar otras variables asociadas en el contexto, específicamente en lo que se relaciona con las condiciones de variable independiente (situaciones de abuso sexual) y la variable dependiente (indicadores emocionales), solamente se establecieron estrategias de control para su rigurosa observación como es el tamaño y selección de la muestra que está compuesta por 200 Sujetos, 100 en cada grupo central de estudio (100 ASI y 100 NO ASI), internamente en las cuatro situaciones del grupo central ASI (incesto, intrafamiliar, conocido, asalto), lo que no fue

equivalente, por cuanto los archivos de casos por asalto presentan un menor nivel de prevalencia en relación con los otros tres grupos de estudio, lo cual corresponde además a la epidemiología del delito sexual del año de estudio, 2007. (Forensis, 2007, ICBF, 2007, Fiscalía General, 2007).

En cuanto a los 100 sujetos del grupo ASI, las investigadoras controlaron que hubieren denunciado en el año 2007 en la Fiscalía General de la Nación, Seccional Barranquilla, un supuesto delito sexual, que sean casos pertenecientes a la Ley 600 y que se encuentren archivados.

### Descripción porcentual del grupo de estudio

Grupo	Condición	Tamaño	Tamaño Porcentual
ASI (1)	Abuso sexual de tipo Incestuoso	30 Sujetos	15%
ASI (2)	Abuso sexual de tipo Intrafamiliar	30 Sujetos	15%
ASI (3)	Abuso sexual por conocido	30 Sujetos	15%
ASI (4)	Abuso sexual de tipo asalto	10 Sujetos	5%
NO ASI (5)	Escolarizados	50 Sujetos	25%
NO ASI (6)	Diagnosticados	50 Sujetos	25%

La tabla permite ilustrar los niveles de participación porcentual de cada uno de los seis grupos específicos, teniendo en cuenta que el grupo más pequeño corresponde a la condición (4) ASI asalto, con un 5% de la muestra general, mientras que los grupos 1, 2 y 3, cada uno tiene un 15% y los grupos, 5 y 6 cada uno tiene un 25%. En cuanto al estudio sociodemográfico de los sujetos por grupo la prueba fue aplicada a 200 sujetos, de los cuales 64 correspondían al estrato 1; 95 al estrato 2; 20 al estrato 3 y 21, al 4. En lo que corresponde al nivel de escolaridad, el 21,5% de los sujetos estudiados se encontraban cursando cuarto grado, concentrándose el 80% de la muestra entre el segundo y sexto grado de escolaridad.

En cuanto al diseño para la realización del estudio se eligió un enfoque cuantitativo, que contempla un diseño exposfacto de corte retrospectivo y comparativo con “k” muestras independientes. Es de corte exposfacto, dadas las condiciones que se presentaron previamente a la recopilación de la información concerniente a los gráficos y situaciones objeto de estudio, específicamente relacionadas con la posible presencia o ausencia de eventos pasados de ASI (León y Montero, 2004).

El instrumento de registro de datos usado en esta investigación obtuvo un alfa de Cronbach de

$0,807 > 0,8$ , lo que significa que es consistente para la evaluación de los indicadores emocionales de los Dibujos de Figura Humana (DFH), tanto femenina como masculina, lo que produce conclusiones aceptadas como válidas y proporciona mediciones estables y consistentes.

En cuanto al nivel de confiabilidad y capacidad evaluativa de las psicólogas que analizaron los dibujos de figura humana con el método ciego (no conocían anticipadamente si estaban frente a un dibujo de un niño en situación de abuso o de no abuso), se midió con la pregunta al final: ¿Cree usted que el dibujo evaluado pertenece a un niño en situación de abuso o no? El resultado arroja un índice general de diagnósticos acertados del 76% y un índice de error del 24%. De otro lado, esta discusión de hallazgos se basa en el análisis de los resultados que hayan obtenido un nivel de confianza del 95%, es decir, un nivel de significancia del 0.05% desde el estadígrafo no paramétrico Chi Cuadrado, resultados obtenidos luego de comparar los datos arrojados desde la variable dependiente “indicadores emocionales en el dibujo de figura humana” frente a los datos de la variable independiente “situaciones de abuso sexual”.

Los resultados obtenidos (fijados en un nivel de confianza del 95% y por tanto un  $\chi^2$  crítico de 3,8415 grados de libertad = 1), son los siguientes:

### Indicadores emocionales en los Dibujos de Figura Humana que se encuentran relacionados con las condiciones ASI y NO ASI

ASI	NO ASI
Integración pobre de las partes FF y FM niñas	Omisión del cuello FF y FM niñas
Trazo reforzado en los genitales FF y FM niñas	Brazos pegados al cuerpo FF niñas
Ombiligo FF niñas	
Más de una figura humana FF niñas	
Refuerzo del trazo en el área genital femenina FF niñas	
Borrones FM niñas	
Dientes FM niñas	
Trazo reforzado en las manos FM niñas	
	Trazo reforzado en los genitales FF-FM niños
Trazo reforzado en los genitales FM y FF niños	
Trazo en el área genital masculina FM niños	
Más de una figura humana FF niños	
Refuerzo del trazo en el área genital femenina FF niños	

Como se observa, los indicadores emocionales relacionados con situaciones de abuso sexual infantil NIÑAS están íntimamente ligados a conflictos de inseguridad, dependencia y principalmente agresividad, frente a los indicadores emocionales que caracterizan a las niñas que no están en situación de abuso sexual, donde se encontraron como significativamente presentes los indicadores relacionados con impulsividad y timidez. Se puede observar que tanto en los niños ASI como NO ASI aparecen indicadores emocionales relacionados con trazos reforzados en áreas sexuales. Mientras en los niños ASI se encontraron como significativos tres indicadores referidos al área sexual (Trazo reforzado en genitales; trazo reforzado en área genital femenina y en área genital masculina) y uno referido a la inseguridad y la disociación (más de una figura humana), en los niños NO ASI apareció un indicador emocional referido a trazo reforzado en genitales. Este reforzamiento de trazo implica agresividad relacionada con su área sexual pero se podría pensar que hay una mayor carga en los niños ASI.

Ahora bien, si se analizan los resultados de acuerdo a cada una de las seis situaciones de estudio, resulta interesante observar cómo los indicadores emocionales están principalmente concentrados en ASI INCESTO y ASI INTRAFAMILIAR. El primero, incesto, con tres indicadores de agresividad

en las niñas (trazo reforzado, generalizado, tanto en la figura femenina como en la masculina, sumado a la expresión de los dientes, nuevamente en ambas figuras dibujadas). Son las niñas las que de igual manera proyectan dependencia (ombiligo en la figura femenina) e inseguridad (más de una figura humana en la figura femenina). Los dos niños bajo condición de incesto proyectaron un indicador emocional de agresividad (trazo reforzado en el área genital, en ambas figuras).

#### A manera de conclusión

Toda prueba es válida cuando se usa para lo que fue pensada. Las técnicas proyectivas corresponden a un método científico que busca entender el interior del ser; se trata de un método que puede entender, inclusive, los silencios de un niño, quien quizás no ha encontrado las palabras para comunicarse con un mundo de adultos que a veces olvida que un día el dibujo y el juego fueron sus mejores medios de comunicación. LMRN, 2011.

Esta investigación se preguntó si existen diferencias en los indicadores emocionales de dibujos de figura humana de niños y niñas que se encuentran en situación de abuso sexual infantil frente a los indicadores emocionales de dibujos de figura

humana de niños y niñas que no están en esa situación. Los resultados permiten afirmar que una interpretación apropiada de los indicadores emocionales permite diferenciar a niños que están en situación de abuso sexual frente a los niños que no lo están.

Los resultados de PALABRAS PINTADAS, al igual que los de las investigaciones revisadas en el estado de arte de esta tesis, permiten afirmar que el Test de Personalidad de la Figura Humana sí establece una relación entre la presencia de indicadores emocionales evaluados en el dibujo de la figura humana y la presencia de Abuso Sexual Infantil (ASI), haciendo posible diferenciar a niños que están en situación de abuso sexual frente a los que no lo están. Es decir que existen diferencias en los indicadores emocionales de dibujos de figura humana de niños y niñas que se encuentran en situación de abuso sexual infantil, frente a los indicadores emocionales de dibujos de figura humana de niñas que no están en esa situación. Los indicadores significativos denotan falta de seguridad en sí mismas y principalmente una posición de inseguridad e inadecuación. Este malestar está relacionado con la agresividad reflejada por el trazo reforzado en el área genital, lo que genera sentimientos de disgusto, resentimiento e indignación. La interpretación de los indicadores emocionales que hace Koppitz relaciona precisamente la presencia de los indicadores de integración pobre de las partes, la inclinación de la figura, la transparencia, la presencia de los dientes, la presencia de los genitales, presencia de nubes entre otros, como relacionados con sujetos muy perturbados, con psicopatología seria, personas con muy pobre concepto de sí mismas, y en general se relacionan con personas que presentan una fuerte carga emocional y de ansiedad.

De 58 indicadores emocionales evaluados en el procedimiento de prueba aplicado se encontraron 14 indicadores en las niñas y 5 indicadores en los niños que se encuentran relacionados con la condición ASI o NO ASI. En una mirada panorámica, los indicadores emocionales que se encuentran con un nivel de confianza del 95%, son los de agresividad, inseguridad y

dependencia, exclusivamente en las niñas en situación de abuso por incesto y de abuso sexual intrafamiliar.

Estos resultados permiten también afirmar que estas niñas son las más afectadas por la situación abusiva, encontrando indicadores emocionales de agresividad, inseguridad y en algunos de los casos, con evidencias de defensas disociativas. Las niñas y los niños en situación de incesto son los que refuerzan el área genital con un trazado más fuerte, mientras que los otros niños no hacen trazado reforzado en esta área. En este mismo sentido, son las niñas bajo incesto las únicas que hacen uso de una defensa disociativa identificada por autores como Lev Wiesel, como relacionada con un grave trastorno de identidad.

De los resultados para indicadores emocionales en los dibujos de figura humana femenina y masculina realizados por niñas en situación de abuso sexual, se puede observar que, independientemente de la figura humana que se dibuje, hay una asociación entre la situación de las niñas y la presencia de los indicadores integración pobre de las partes, omisión del cuello y trazo reforzado en los genitales.

De igual forma, puede decirse que los indicadores omisión del cuello para figura humana (femenina y masculina) y brazos pegados al cuerpo para la figura humana femenina, tienen una relación inversa con la condición de las niñas, es decir, su presencia tiene una asociación con que las niñas NO están en situación de abuso sexual.

Para los niños, la investigación presenta como limitación una muestra no balanceada entre el número de niños evaluados que fueron abusados sexualmente y el número de niños evaluados que no estaban en situación de abuso sexual. Como resultado se obtuvo un menor número de indicadores significativos relacionados con la situación ASI o NO ASI; se requeriría un estudio adicional con una muestra de 50 sujetos (25 para cada condición) para poder estar en la capacidad de generalizar los resultados.

Para los niños y niñas que denunciaron haber sido abusados sexualmente por una persona cercana y de confianza, no familiar, no se encontró asociación significativa desde el punto de vista estadístico con ninguno de los indicadores emocionales. Todo indica que la presencia de los diferentes indicadores es indistinta a la situación que presentan los niños y niñas abusados sexualmente por conocidos.

Para las niñas que denunciaron haber sido abusadas sexualmente por una persona desconocida de sexo masculino que no hace parte de su círculo sociofamiliar en un evento único o inusual en su vida, tampoco se encontraron asociaciones con ninguno de los indicadores emocionales. Dentro del grupo de sujetos evaluados no hubo ningún caso de niños en esta situación, por eso las pruebas Chi-Cuadrado solo se aplicaron a los dibujos de las niñas.

En los casos de incesto y abuso sexual intrafamiliar fue posible encontrar indicadores significativos que permiten relacionar la presencia o ausencia de indicadores emocionales con la situación ASI o NO ASI de los niños evaluados.

Otro hallazgo importante es que los niños en situación de abuso sexual infantil tienen el indicador emocional de la dependencia, significativamente por encima de los otros niños; por otro lado, estos niños refuerzan el área genital con un trazado más fuerte, mientras que los otros niños no hacen trazado reforzado en esta área.

Por lo tanto y frente al objetivo general planteado sobre si los dibujos de figura humana permiten determinar si existen diferencias en los indicadores emocionales proyectados en los dibujos de los niños y niñas que han sido víctimas de abuso sexual frente a los que no lo han sido, la evidencia permite diferenciar si un niño ha sido expuesto a una situación abusiva.

En cuanto al planteamiento del problema que propone el uso del dibujo de figura humana como apropiado, sencillo y accesible para realizar una buena empatía, así como para evaluar el

estado emocional y aspectos de la personalidad de los sujetos, los hallazgos responden que sí, no solo en la población expuesta a situaciones de abuso sexual, sino que esta sencilla prueba permite detectar indicadores de conflicto en cualquier niño.

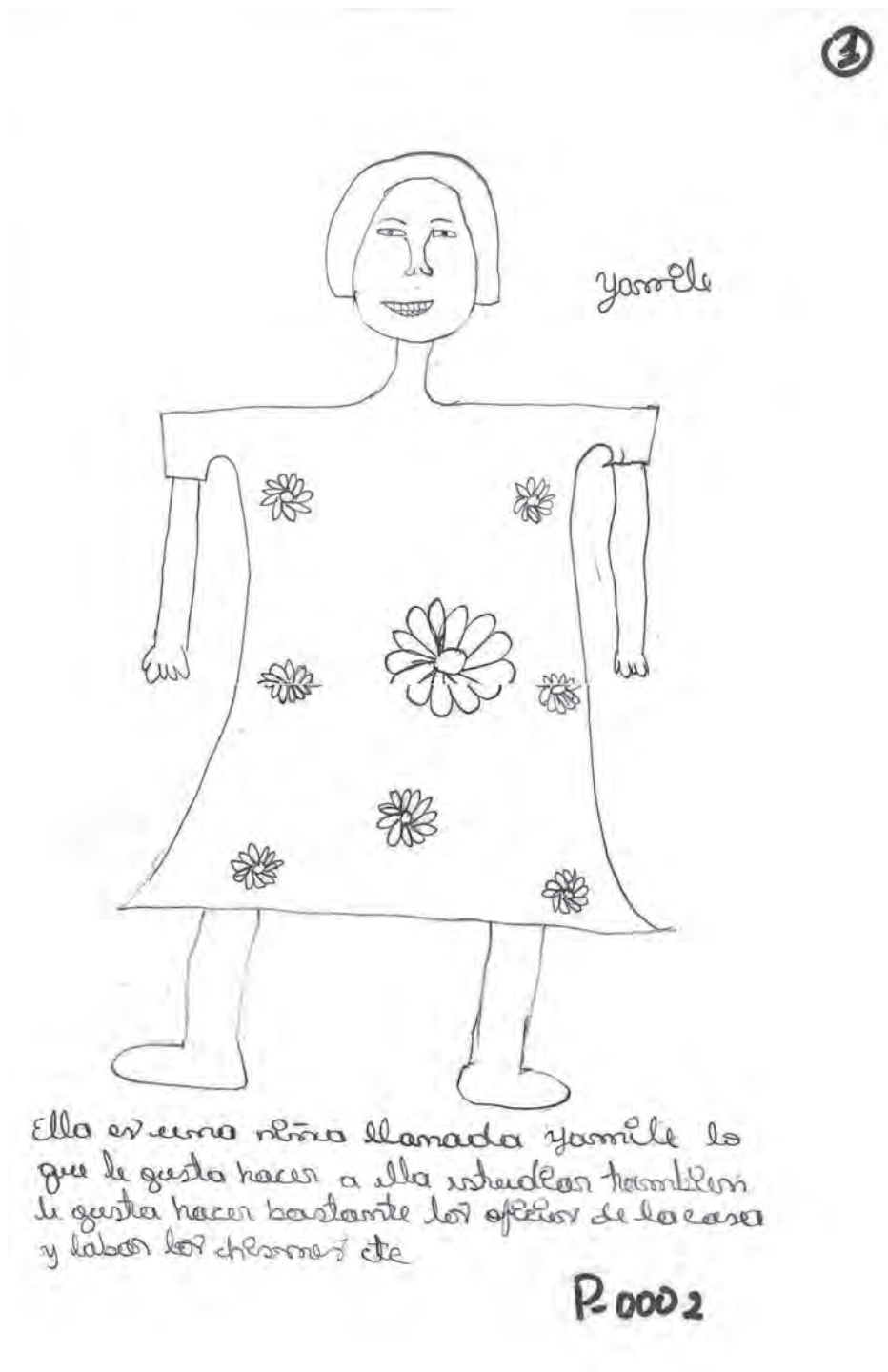
Es por ello que esta investigación permite concluir con un alfa de Cronbach de 0,807, que la prueba aplicada en esta investigación produce conclusiones aceptadas como válidas, entregando mediciones estables y consistentes y que en los dibujos de figura humana que realizan los niños y niñas abusados sexualmente hay indicadores emocionales de conflicto particularmente distintos a los indicadores emocionales de los dibujos de figura humana de niños y niñas que no han sido sometidos a situaciones abusivas.

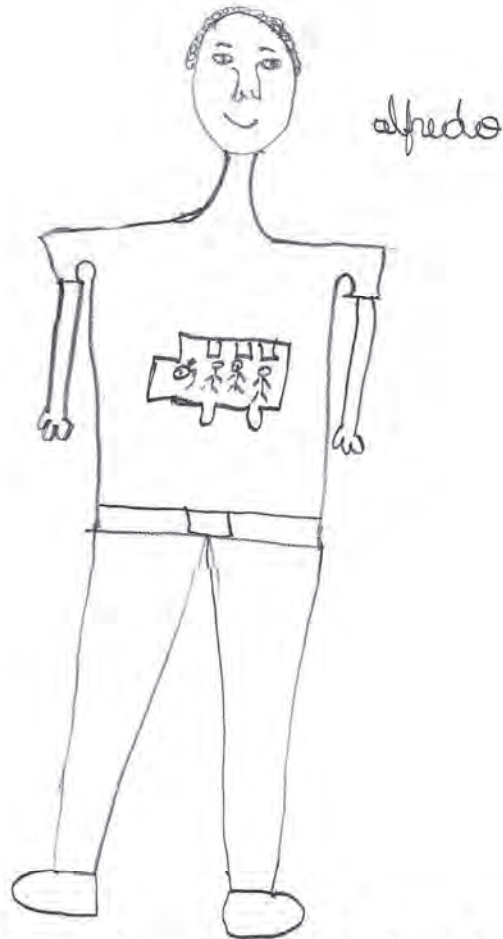
Entonces, si existen diferencias en los indicadores emocionales de dibujos de figura humana de niños y niñas que se encuentran en situación de abuso sexual infantil, frente a los indicadores emocionales de dibujos de figura humana de niños y niñas que no están en situación de abuso sexual infantil. Los hallazgos permiten afirmar que los niños con otros diagnósticos clínicos y los niños escolarizados sin diagnóstico clínico pueden también proyectar parte de su vida interior a través de lo que dibujan.

Finalizando esta investigación se puede confirmar que las técnicas proyectivas fueron creadas para conocer lo que la palabra no puede decir. Son indelebles, permanecen en el tiempo y son emanadas de manera no estructurada por el sujeto en estudio, lo que garantiza la pureza del dato observado.

Definitivamente su aplicación es de tipo psicodiagnóstico y para efectos forenses debe estar enmarcado su uso dentro de un enfoque global de evaluación, es una ayuda diagnóstica con límites, los mismos que tienen otra clase de pruebas cuando se usan descontextualizadas de una mirada integradora del Ser, todavía más cuando el ser es un niño o una niña en una situación tan compleja como el abuso sexual infantil.

### Anexos: ASI Incesto





el es un niño llamado alfredo el es  
costoso amable trabajador cumple  
con sus deberes le gusta estudiar

P-0002



## ASÍ intrafamiliar

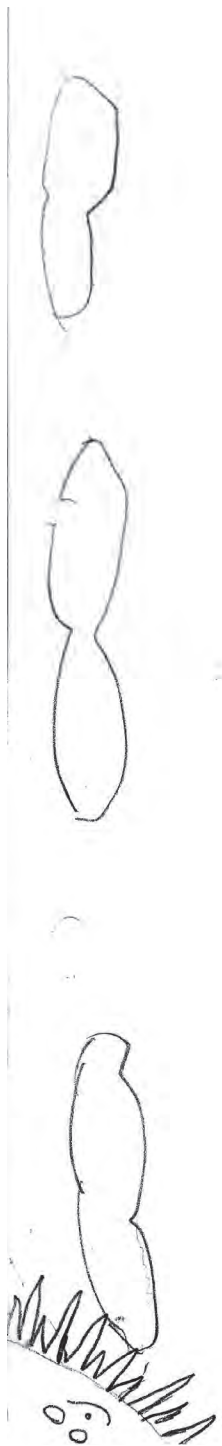


P-0076 (1)



P-0076

### ASÍ por conocido



~~esta es~~ ~~una~~ Paola a ella el gusta Ju Guor atarvui

a ella el gusta manejav la vissita

a ella el gusta adba con su amigga

la mamá tiene su carillor

el papa tiene su carilla de Paola

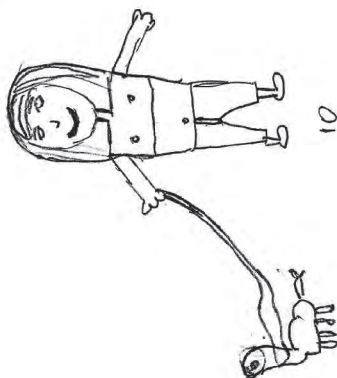
los exermano la respetan

los amigos los adora

ella tiene una mascota que la ama

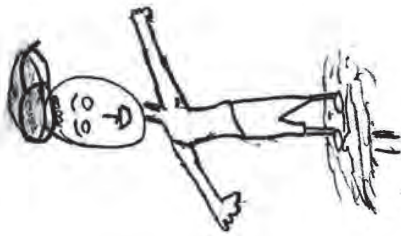
a ella el gusta a yuda a su mamá

ella es el danta ala dño de lamañana



P-107 ①

el se llama ~~Monata~~ Ariel el gusta  
 jugar a fondo en cada el elado  
 de chocolate el gusta da: la y  
 de que ton et tiene una mascota  
 y en se lalleola ~~da~~ si a en el aya que  
 el ~~no~~ mamá ~~de~~ encanta su forma de aser  
 el ~~papá~~ de encanta su animal  
 y su más ~~esta~~ lo adora y tiene una rema:  
 na que le gusta su forma de aye  
Firma: Estilley Peinado Nieto



Esta es como del  
aquí.



P-107 ②

## ASÍ asalto



era se una niña llamada maria jose entonces un día  
ella iba para el colegio un señor la llamo y le dijo  
niña no tienes merienda y ella le contesto no porque  
porque tu voy a regalar este dulce que no me gustan de  
estos sabores y ella lo cogio y se estaba muriendo  
pero menos mal que la salvaron y ella le dijo chau  
doctor y gracias.

P-161  
①

U Danielo Guzmán Villalva



era un niño muy juguetón y muy cariñoso con una niña llamada Yulith ellos jugaban toda las noches al escondido con sus amigos y amigas y el primero que encontraran allí era el que se las quedaban como pero esta historia se acaba aquí porque los niños no los dejaron jugar más juntos Chao Pedro Chao Yulith.

P-161

②

## No ASÍ escolarizados

Karla VANESA Rengifo Morale 5<sup>a</sup>  
10 años



Es una persona agradable que nunca se rínde  
Casi siempre esta alegre y esta pasando por momentos  
Difícil y me a ayudado muchísimo y lo quiero mucho.

P-178  
①



Leadi Morale Sarmiento  
30-Años

en pasado momento felices con ella sea hijo haciendo  
Poco a poco más mi amiga me ayudaba en pocas cosas  
y tiene una vida un poco triste

P-178  
①



## No ASÍ diagnosticado

Charlyna Gutiérrez

### HISTORIA



Su nombre es Yamile tiene 25 años y desde niña quiso ser una gran médica, ella como todas las personas tuvo inconvenientes cuando era pequeña, pero con el apoyo de sus padres y de su familia ella logró entrar a la universidad donde estudió la medicina y ahora es una gran Nefróloga Pediatra.

Vive en la ciudad de Medellín donde trabaja convive con su esposo y sus dos niños y ha sido una buena médica, le tiene miedo a los cucarachas

No tan fuerte, mas o menos sana, no se cual es la mejor parte, es bonita, ella está feliz, le da rabia la hipocresía, desea más ser una buena médica, su profesión y que es una persona que se le nota que es luchadora, acompañada, q' aparte de ser buena mujer es amable, cariñoso y sobre todo tiene valores, depende de quien sea ella confía, no le tiene miedo a la gente. Se lleva bn con el esposo, se

lleva muy bn con sus padres, no me recuerda a nadie, si me gustaría ser como ella

P. 1910



Su nombre es Edwin tiene 15 años el está terminando su Bachillerato para ser un gran profesor, pero no tiene la suficiente estabilidad económica, así que ha luchado por eso y espera que en el futuro tenga 2 hijos con una mujer que lo respeta lo valore y lo quiera.

Su relación con sus padres es muy buena, no tiene hermanos vive con su abuela.

Le gusta estar con sus amigos y sobre todo con su familia, él es un niño muy inteligente, es fuerte y sabe afrontar las cosas, si es sano, mas o menos

bonito, la mejor parte son sus ojos azules, la peor parte su pelo, no le da miedo nada, le preocupa la estabilidad económica de su familia, está feliz, no le da rabia nada, desea más ser un profesor, que está luchando por salir adelante, prefiere estar acompañado, él es un niño inteligente y amable no confía, no le tiene miedo a la gente, no me recuerda a nadie, no sé si me gustaría ser como él.

P- 191 (2)

### Tabla de indicadores emocionales

<b>INDICADORES EMOCIONALES DE IMPULSIVIDAD</b>	
1.1	Integración pobre de las partes de la figura humana
1.2	Asimetría grosera de las extremidades
1.3	Figura grande
1.4	Omisión del cuello
1.5	Transparencia
<b>INDICADORES EMOCIONALES DE INSEGURIDAD</b>	
2.1	Figura inclinada
2.2	Cabeza pequeña
2.3	Manos seccionadas u omitidas
2.4	Omisión de los brazos
2.5	Omisión de las piernas
2.6	Omisión de los pies
2.7	Figura monstruosa o grotesca
<b>INDICADORES EMOCIONALES DE ANSIEDAD</b>	
3.1	Sombreado de la cara
3.2	Sombreado del cuello y/o extremidades
3.3	Sombreado de las manos y/o cuello
3.4	Piernas juntas
3.5	Omisión de los ojos, ojos que no ven
3.6	Borrones
3.7	Nubes, lluvia, nieve, pájaros volando
3.8	Manos ocultas
3.8.1	Manos en los bolsillos
3.9	Manos atrás
<b>INDICADORES EMOCIONALES DE TIMIDEZ</b>	
4.1	Figura pequeña
4.2	Brazos cortos
4.3	Brazos pegados al cuerpo
4.4	Omisión de la nariz
4.5	Omisión de la boca
4.6	Omisión de los pies
<b>INDICADORES EMOCIONALES DE AGRESIVIDAD</b>	
5.1	Ojos bizcos o desviados
5.2	Dientes
5.3	Brazos largos
5.4	Manos grandes
5.5	Figura desnuda, genitales expuestos
5.5.1	Media figura desnuda, parte superior
5.5.2	Media figura desnuda, parte inferior
5.6	Trazo reforzado
5.6.1	Trazo reforzado en la cara
5.6.2	Trazo reforzado en la cabeza
5.6.3	Trazo reforzado en el cabello
5.6.4	Trazo reforzado en las manos
5.6.5	Trazo reforzado en los pies
5.6.6	Trazo reforzado en las caderas
5.6.7	Trazo reforzado en los genitales
<b>INDICADORES EMOCIONALES DE DEPENDENCIA</b>	
6.1	Botones
6.2	Ombliigo
6.3	Boca cóncava
6.4	Cinturón

INDICADORES EMOCIONALES DE AGRESIVIDAD	
6.5	Bolsillos
OTROS OBJETOS O CARACTERÍSTICAS	
7.1	Más de una figura humana
7.2	Refuerzo del trazo en área genital femenina
7.3	Refuerzo del trazo en área genital masculina
7.4	Refuerzo del trazo en área glúteos
7.5	Otros objetos, cuáles
7.6	Animales, cuáles
8. OBSERVACIONES NO REGISTRADAS EN NINGÚN INDICADOR, CUÁLES	
9. ¿Considera usted luego de haber concluido en la calificación de los indicadores emocionales de los dibujos de figura humana del niño/niña que el motivo de consulta fue abuso sexual infantil?	
SI _____; Por qué? NO _____; Por qué? NO SABE _____; Por qué?	
PARA INDICAR SÍ, NO Y NO APLICA SE HARÁ CON VALORES NUMÉRICOS A SABER: SÍ= 1, NO= 0, NO APLICA = 9	

### Referencias Bibliográficas

- Chase, D.A. (1987). *An Analysis of human figure and kinetic family drawings of sexually abused children and adolescents*. University Massachusetts. 300N. Zeeb Road, Ann Arbor, MI 48106.
- Esmeral, H. (2010). *La importancia de las pruebas no materiales*. Conferencia VI Congreso de Psicología Jurídica y Forense. 1 y 2 de noviembre. Barranquilla.
- Finkelhor, D., & Berliner, L. (1995). Research on the treatment of sexually abused children: A review and recommendations. *Journal of the American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, 34(11) 1408-1423. En: Sename 2004.
- Fiscalía General de la Nación. (2007). *Estadísticas*. Disponible en: [www.fiscalia.gov.co](http://www.fiscalia.gov.co),
- Godoy-Cervera, V. Higuera, L. (2005). *El análisis de contenido basado en criterios (CBCA) en la evaluación de la credibilidad del testimonio*. Papeles del Psicólogo, diciembre, N° 92. Universidad de Granada.
- Horno Goicoechea, J. (2004). *Menores víctimas de abuso sexual infantil y el procedimiento judicial*. Conferencia en espacio Institucional.- Fiscalía Seccional, Barranquilla.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2007). *Estadísticas*. Disponible en: <https://www.icbf.gov.co>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2008). *Delitos Sexuales en Colombia*. En *Revista Forensis*, Pp. 158-159. Colombia.
- Koppitz, E., (1984). *El dibujo de la figura humana en los niños*. Evaluación psicológica. Elizabeth Münsterber Koppitz. Biblioteca Pedagógica. Editorial Guadalupe. Buenos Aires.
- Lilienfeld, S., Wood, J., Garb, H. (2000). *The Scientific of Projective Techniques: Psychological Science in the Public Interest*. 1(2).
- Machover, K. (1949). *Proyección de la Personalidad en el Dibujo de la Figura Humana*. Editorial Cultural, Bogotá.

### Notas

- 1 Psicóloga clínica de la Universidad del Norte doctorándose en la Universidad del Norte bajo la dirección de ANA RITA RUSSO DE SÁNCHEZ, Psicóloga Clínica, PhD, Directora Maestría en Psicología, Universidad del Norte, Directora del Programa Pisotón. La doctora Rodríguez lleva más de 15 años laborando en el Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación como Psicóloga con especial énfasis en víctimas de abuso sexual; es una de la fundadoras y la principal organizador del Congreso de Psicología Forense y del Caribe que lleva siete ediciones desarrolladas en la ciudad de Barranquilla (Atlántico).

# Normatividad en los delitos contra la Administración Pública: Vacíos en materia de contratación<sup>1</sup>

Recepción: 25 de noviembre de 2011 • Aceptación: 19 de diciembre de 2011

MARIO IVÁN ALGARRA L.<sup>2</sup>

Dentro de las temáticas proyectadas en el marco de trabajo del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio (OSPA) de la Procuraduría General de la Nación, se consideró determinante hacer un estudio sobre aspectos puntuales de la jurisdicción que investiga los delitos contra la administración pública, en razón del alto grado de afectación que representa la buena marcha de esta jurisdicción para el control de prácticas corruptas dentro de la administración pública nacional. En ese contexto, el artículo, después de hacer referencia a tópicos de marcado interés dentro del ámbito de la citada jurisdicción, hace un especial examen de una de sus áreas: la de la contratación estatal.

La razón de haber sido escogida esta última temática –como punto especial de estudio–, surge en virtud de varias consideraciones: En primer término, atendiendo la dificultad generada por los desarreglos contractuales institucionales que a la orden del día se ventilan en la opinión pública nacional, verbigracia, *el carrusel de la contratación en Bogotá y el programa agro ingreso seguro*; anomalías que más que el clamor ciudadano de encontrar y castigar a los culpables, se perciben como el ansia de identificar las razones por las cuales se suceden dichos actos delictuales en proporciones tan elevadas, sin que, al parecer, se detecte una acción eficaz por parte del Estado para su control. En segundo término y en total conexión con lo anterior, se aspira a lograr un acercamiento, bien para confirmar o ya para desmentir la validación de aquel postulado hermenéutico, según el cual, la menor o mayor cantidad de pena impuesta para una conducta delictiva es elemento disuasivo suficiente para que un grupo social se abstenga de incurrir en ella; en otras palabras, que el *temor* de la delincuencia a cometer delitos se *acreciente* ante la mayor punibilidad que una conducta delictiva establezca.

## INVESTIGACIÓN

### Claves:

CORRUPCIÓN, CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, INOPERATIVIDAD ESTATAL, MALA TIPIFICACIÓN.

### Resumen:

La contratación Pública en Colombia se constituye en el mayor foco de desangre del erario público, erigiéndose por tal en el principal causante del flagelo de la corrupción.

Del análisis de los resultados obtenidos en ese adelanto de la investigación que sobre ese tema se encuentra en desarrollo por parte del IEMP, se concluye cuál puede ser el mayor causante del antagonismo existente entre el desangre del erario y la inoperatividad estatal. Se ofrece un diagnóstico para tomar las medidas necesarias y así contribuir en una dinámica efectiva para la disminución del flagelo corruptivo, causante de marcados desarreglos institucionales y sociales

### Mots clés:

CORRUPTION, CONTRAT ADMINISTRATIF, INOPÉANCE DE L'ÉTAT, MAUVAISE TYPIFICATION.

### Résumé:

*Les contrats publics représentent l'origine des plus grandes pertes du trésor. De l'analyse des résultats obtenus dans cette avance de l'investigation en cour pour l'IEMP, on conclut sur les possibles motifs de ce mal, et on offre un diagnostic pour prendre les mesures nécessaires.*

En principio, se podría pensar que un castigo como el que contempla la norma penal, el cual sanciona las particularidades cometidas en materia de contratación estatal *contrato sin cumplimiento de requisitos legales* hasta con 18 años de prisión, sería contundente y suficiente para desanimar a cometer esta clase de ilícitos, pero no, tal postulado se cuestiona y pone en tela de juicio su validez en el presente trabajo al ser percatado que, tal y como está consignada la disposición del Código Penal, es un canon que no genera desestímulos en los delincuentes; principalmente ante la creencia de su inoperatividad e inutilidad. Dicha eventualidad es perceptible ante la confusa redacción con la que se plasma el tipo delictivo dentro del estatuto penal, escenario que se confirma con la poca cantidad de sentencias penales condenatorias que se emiten en relación con este delito, en contraste con la galopante corrupción e impunidad que lo rodea. Para dar un ejemplo, en el año 2009 fueron proferidas dos sentencias condenatorias para el delito que se viene comentando; se repite, tan solo dos en todo el año y en todo el territorio nacional, según dato que adelante ampliaremos.

En ese contexto, el presente artículo tiene dos pretensiones: Una, hacer una percepción desde el punto de vista administrativo sobre el estado de la jurisdicción penal en el área de la investigación de los delitos contra la administración pública en el territorio nacional. Se dice *percepción* comoquiera que se utilizó la técnica del muestreo representativo sin haberse estudiado la totalidad de su ámbito, pues según información contenida en oficio 07741 del 27 de abril de 2010, de la Fiscalía General de la Nación, el número total de fiscales a nivel nacional en materia de administración pública era en esa fecha de 193 y el de los entrevistados en este trabajo fue 52; es decir, un muestreo del 26.9%, porcentaje que se considera representativo para los fines del trabajo. La otra pretensión es la de demostrar la poca utilidad y eficacia de la acción penal en materia contractual estatal, debido a la confusa e impuntual redacción con la que se tipifica el delito de marras.

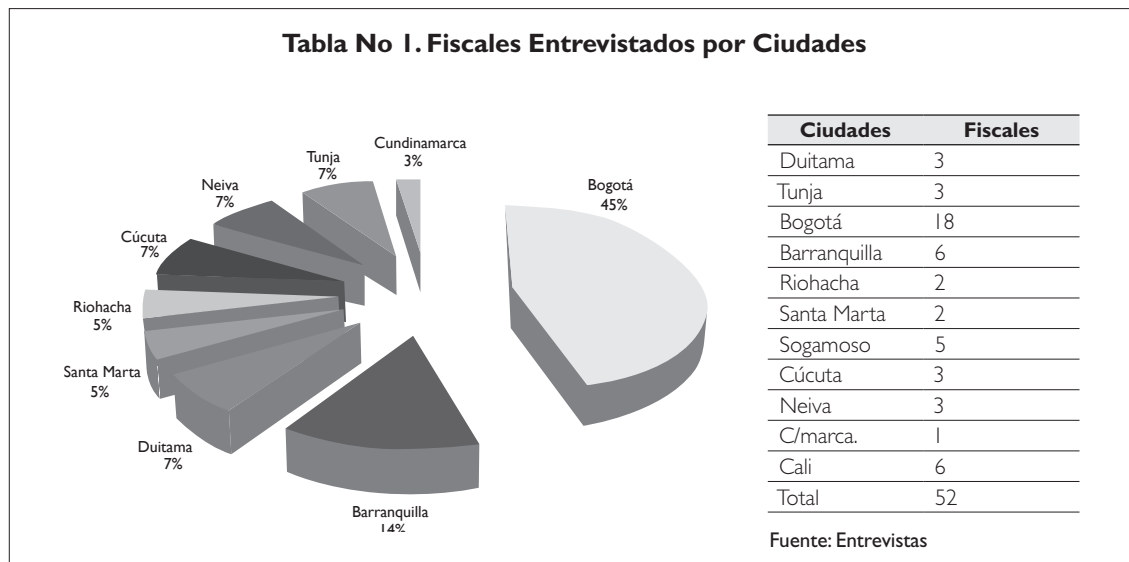
Para el logro de estas metas se dispuso de labores investigativas en los ámbitos académico y laboral; decisión con el ánimo de escudriñar las falencias según las perspectivas que cada uno de estos campos aprecia. Como la presente investigación sigue en progreso, solo se pormenorizarán las tareas hasta ahora preceptuadas; así mismo, se plantean algunas primeras conclusiones que, en todo caso, se consideran base para la estructuración de tesis que pueden constituirse en la consolidación de políticas públicas dentro del escenario objeto de análisis.

## 2. Desarrollo de la Investigación

Varios fueron los frentes para el recaudo de la información: Dentro del ámbito académico se visitaron las Universidades de los Andes, Javeriana y del Rosario para la consulta bibliográfica y jurisprudencial y se escucharon expertos en la materia, quienes plantearon sus opiniones y enfoques sobre posibles vacíos y condiciones objeto de mejoramiento; además se identificaron escenarios neurálgicos en el trámite de esta clase de delitos. De igual manera, se colectaron reseñas de tipo estadístico en el Consejo Superior de la Judicatura y en la Fiscalía General de la Nación.

En el ámbito laboral, a título de muestreo representativo y ante la imposibilidad de abarcar todos los despachos relacionados, se visitaron algunas seccionales de la Fiscalía General en sus unidades de delitos contra la administración pública. Se pasó revista en Bogotá a las dos subsecciones Seccional Bogotá y Unidad Nacional a la Seccional de Cundinamarca, Tunja, Duitama, Sogamoso, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha, Cúcuta, Cali y finalmente Neiva (Tabla No. 1). En tales escenarios, además de charlas y entrevistas con titulares de despachos judiciales, se cumplió con la asistencia a audiencias en esta modalidad de delitos. Es importante resaltar que, dada la integralidad de las visitas, también se auscultó sobre la labor que viene desarrollando la policía judicial en el área de estudio..

Tabla No 1. Fiscales Entrevistados por Ciudades



52 fue el número de los fiscales entrevistados en 10 ciudades, de un total de 193 quienes operan en 28 urbes, que corresponde a un 26.9% del total.

Con el fin de alcanzar el primer objetivo, esto es, una mirada de los aspectos administrativos y gerenciales más relevantes en el área de la investigación de los delitos contra la administración pública, se ejecutó trabajo de campo en las ciudades en mención, donde se acopió información sobre la antigüedad de los funcionarios, la capacitación recibida, carga laboral y delitos de mayor ocurrencia; asimismo, se logró un primer sondeo sobre las principales dificultades que perciben los mismos funcionarios como obstáculos para el buen desarrollo del área en estudio. La necesidad de una mayor articulación entre las entidades estatales que tienen a cargo la investigación fue condición objeto de especial cita durante el estudio, por lo cual se destinó un aparte especial para su presentación.

Relativo al segundo objetivo, es decir, demostrar la fragilidad e ineficacia de la acción penal en materia contractual, —que valga la pena aclarar es una interpretación de los resultados de la investigación— se tomó en primera instancia el concepto de los fiscales entrevistados en relación con ese vacío, para luego hacer un análisis jurisprudencial. En ese aparte, además, se relaciona un estudio estadístico sobre las emisiones condena-

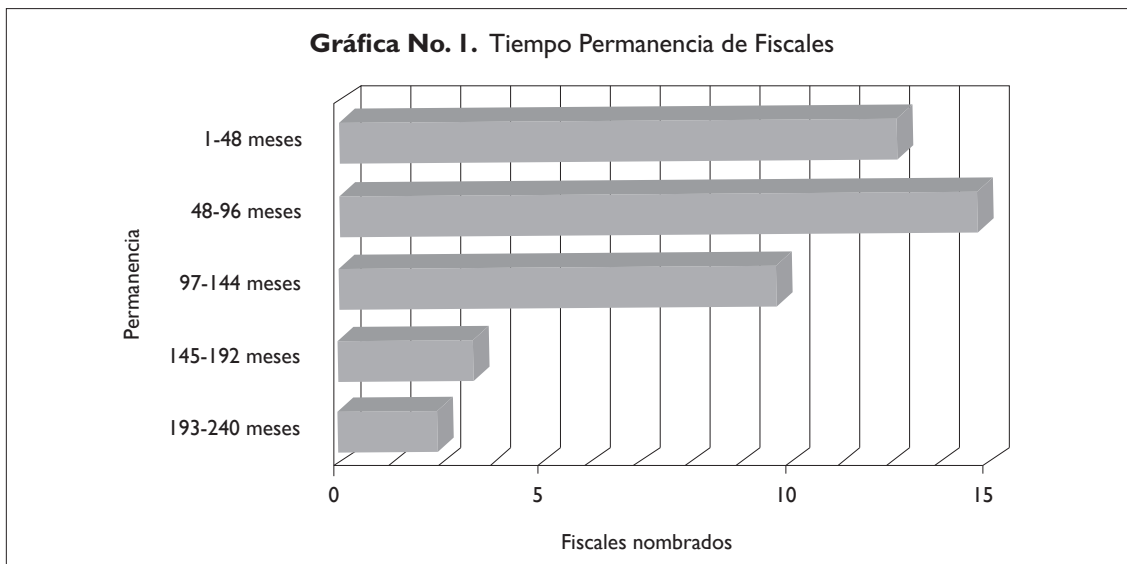
torias penales en materia contractual administrativa, según cifras oficiales del Consejo Superior de la Judicatura.

### 3. Aspectos Gerenciales Administrativos

#### a) Seguridad Jurídica y Factor Humano

La carrera de la Fiscalía General de la Nación (FGN) es de carácter especial, no administrada por la Comisión Nacional del Servicio Civil y regulada por la Ley 938 del 30 de diciembre de 2004. Para la selección de candidatos, la Ley 938 dispone una manera objetiva y en igualdad de condiciones para quienes reúnan los requisitos legales y reglamentarios. La norma exige que la selección se haga en igualdad de condiciones: Con base en los resultados del estudio, se elabora la lista de los candidatos que se pueden presentar al concurso. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 5 diciembre de 2006).

De acuerdo con el anterior marco teórico, valga hacer referencia que al momento de realizar el presente trabajo se encontraba en proceso de ingreso y aclaración, por parte de las autoridades pertinentes, la incorporación definitiva de una gran cantidad de personal a la Fiscalía. Concerniente con el área de administración pública, la inspección mostró el siguiente panorama:

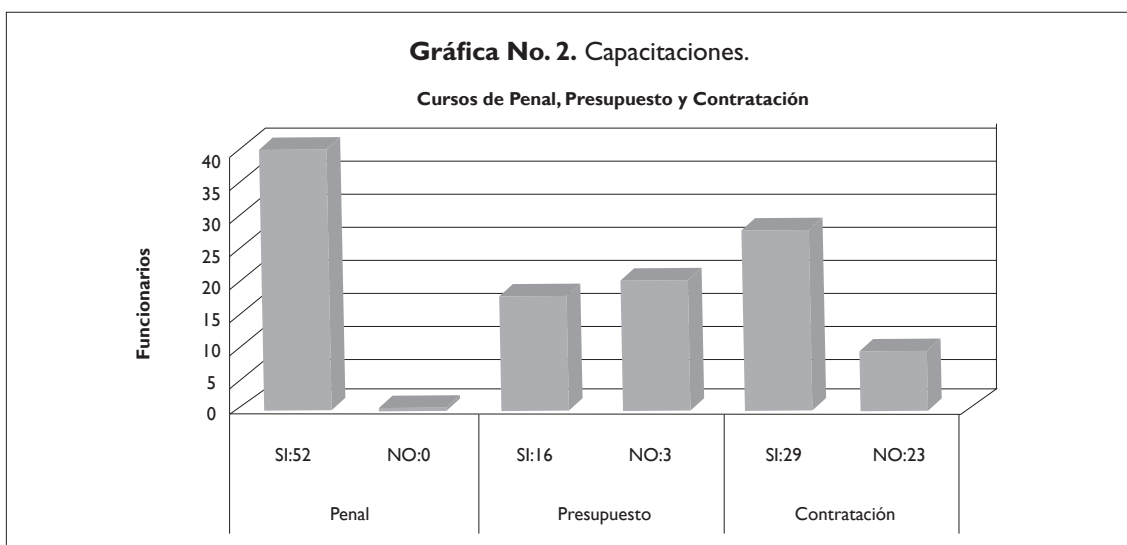


Fuente: entrevistas.

Respecto de la movilidad y rotación de sus puestos de trabajo, en los fiscales entrevistados se detectó el estado de lapsos de permanencia alta, pues si bien es cierto existen nuevas vinculaciones, con el promedio ponderado de 84 meses, como tiempo de los fiscales en los sitios de labor, se deduce una idoneidad y seguridad tal que ofrece el suficiente respaldo a las decisiones ya adoptadas. En la gráfica número uno es visible la proporción de tiempo de servicio –en meses– de los funcionarios objeto de la entrevista. En ella es notorio que la gran mayoría –30– que corresponden al 70%, tienen más de

cuatro años al frente de sus puestos; mientras que el restante 30%, o sea cinco, tienen menos de cuatro años en su desempeño; período que reafirma la citada seguridad jurídica para la toma de decisiones.

En relación con la capacitación, tópico de marcado interés ante el alto grado de especialización que demanda la toma de decisiones en la materia, la investigación, tomando como elementos de juicio las instrucciones impartidas en derecho penal, presupuesto y contratación pública, determinó la gráfica No. 2 lo siguiente:



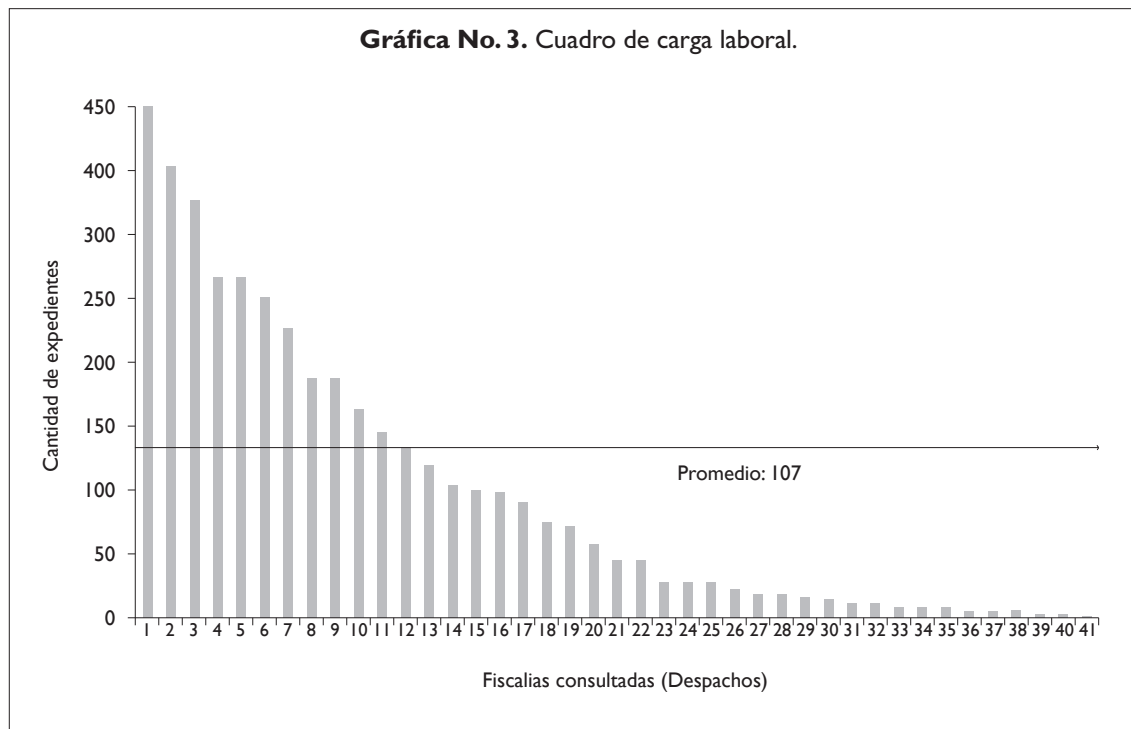
Fuente: Entrevista a fiscales.



La gráfica muestra que de 52 funcionarios entrevistados en las tres materias objeto de capacitación: penal, presupuestal y contratación, en el área penal la totalidad tomó la enseñanza, pero no así en presupuesto ni en algo tan trascendental como el área de contratación. De los encuestados, tan solo 16 dijeron haber recibido

instrucción en el aparte de presupuesto mientras los otros 36 no, y en contratación 29 afirmaron haber estado en cursos, en tanto los restantes 23 señalaron que no, valdría la pena indagar la razón de la baja instrucción recibida en un área de tanta trascendencia como esta última.

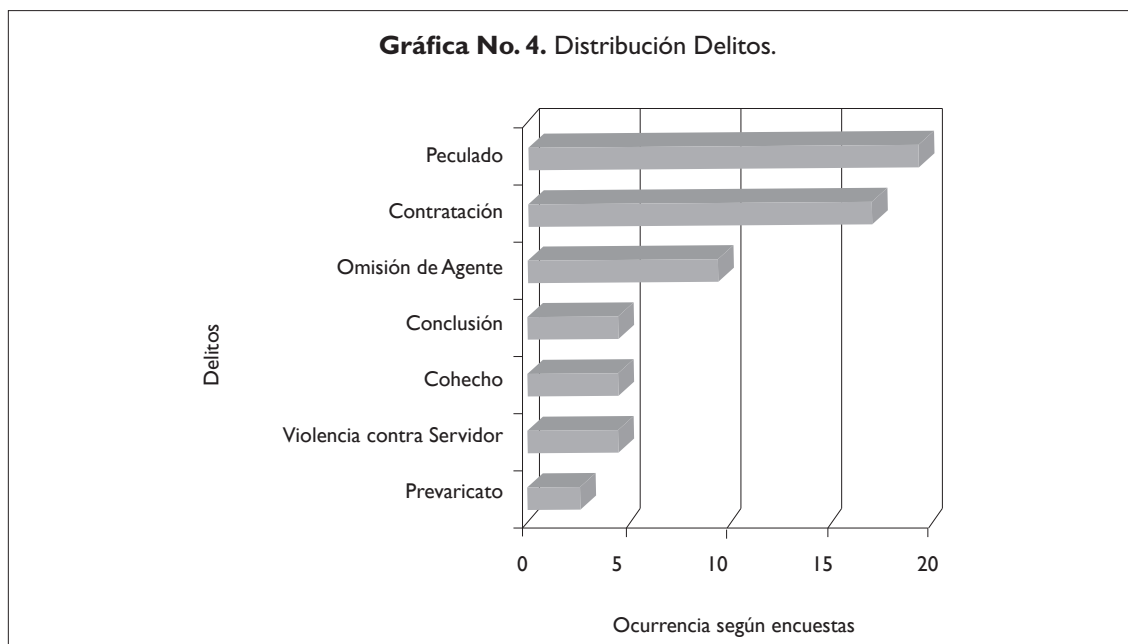
b) Incidencia de la carga laboral y del tipo de delito.



Fuente: Fiscalías visitadas.

En cuanto a la carga laboral, se indagó sobre la cantidad de expedientes asignados a los fiscales entrevistados en 2010 –desde enero hasta junio–, encontrando escenarios diferentes. Por un lado y dada la complejidad de ciertas investigaciones, se pudo detectar la entrega de un número pequeño de radicados a un solo servidor, mientras que a otros un número bastante grande. Se evidenció que tanto en Duitama como en la Unidad Nacio-

nal Anticorrupción de Bogotá hubo reparto de un número poco significativo de investigaciones, una o dos, –pero no por eso menos complejos, teniendo en cuenta la mayor demanda de gestiones para determinar responsabilidades–, también se encontró con fiscales (uno en Barranquilla), a quien se le asignaron 450 investigaciones. Tal disparidad es apreciable en la gráfica tres en precedencia. Promedio para el grupo: 107 expedientes.



Se indagó, de acuerdo con la percepción de los titulares de los despachos judiciales, cuáles eran los delitos de más trámite en sus oficinas. Su proporción se refleja en el gráfico adjunto, donde se aprecia que el peculado, especialmente en la modalidad por apropiación, seguido por la contratación, fueron los más mencionados, como dato curioso se informó que generalmente iban de la mano, es decir en concurso. Ahora, a título de inconformidad en esta modalidad de delitos, se dijo que la *omisión de agente retenedor* no debería estar en esta área, por tratarse del cobro de unas deudas a morosos, ni tampoco el de *violencia contra servidor público*, por corresponder a unas lesiones personales. Se consideró que estos deberían ser reclasificados.

c) **Obstáculos para el ejercicio de la investigación de delitos contra la administración pública.**

De acuerdo con reseñas de los funcionarios judiciales, varios fueron los aspectos objeto de comentario como obstáculos en la labor, que incidían en el mejor logro de resultados. En los cuadros adjuntos se mencionan, por grupos, tales comentarios. Ante la situación temática relativa a la falta de coordinación y de concertación entre las entidades encargadas de la investigación de faltas cometidas contra la administración pública, reiterada por los encuestados, se consideró pertinente hacer mención aparte; así, en los siguientes cuadros se consignan, primero, las afirmaciones expuestas por los fiscales y, segundo, lo alusivo a la falta de coordinación entre entidades:

**Cuadro No. 1. Dificultades presentes en la investigación de esta modalidad de delitos.**

TEMA	CATEGORÍA	DIFICULTAD
I.- RECURSOS HUMANOS	Ausencia de de personal.	Falta de personal CTI y Fiscalía. Falta de investigadores idóneos y calificados. Disponibilidad de la PJ para patrullar y no prestar apoyo a Fiscalía. Demasiadas investigaciones y poco personal de la Fiscalía.
	Idoneidad del Personal.	Falta de peritos idóneos en administración pública y en laboratorios. Inadecuado manejo elementos de prueba.

TEMA	CATEGORÍA	DIFICULTAD
2.- PROCEDIMENTAL	Incumplimiento de términos.	Existencia de mora en entrega de informes de policía judicial. Poco tiempo para presentar ante el juez asuntos muy complejos.
	Estructuración típica.	Dificultad en la tipificación fáctica de los hechos. Pobreza de informes de policía judicial. Determinación de cuáles son los "requisitos esenciales" en materia de contratación. Dificultad de adecuación de la conducta dentro del tipo penal.
3.- LOGÍSTICO	Manejo de pruebas.	La recolección incipiente de elementos de prueba. Manejo de la prueba, por lo documental y voluminosa, es complicada recepción en juicio.
	Orden.	Desorganización en despachos de administración pública.
	Traslados.	Carencia de medios para desplazamientos de personal de investigación. DIFICULTAD
TEMA		
4.- CAPACITACIÓN	Administración pública.	Capacitación específica en el área de administración pública.
	Ley 906 de 2004	Falta de capacitación para Fiscalía y CTI en materia de práctica de Ley 906 de 2004.
	Contratación.	Capacitación de los investigadores en materias contractuales.
5.- CUADERNOS PROCESALES	Tamaño.	Grandes expedientes, investigaciones complejas que demandan tiempo prolongado. Carga laboral a ser compartida con otras áreas de la jurisdicción. Complejidad de las investigaciones.
	Antigüedad.	Procesos muy antiguos (12 y 13 años) entonces difícil solicitar documentos.
6.- AUSENCIA ELEMENTO COERCITIVO	Presentación de Investigados.	No comparecencia de personas investigadas. No ubicación de los denunciados.
	Personalidades.	La calidad de los personajes que se investigan.

Fuente: Información Fiscales.

<b>COORDINACIÓN FISCALÍA-PROCURADURÍA-CONTRALORÍA. (Comentarios de los funcionarios a cargo del área)</b>	
<b>CATEGORÍA</b>	<b>CRÍTICA</b>
INTERINSTITUCIONALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Debería implementarse un mecanismo interinstitucional Procuraduría-Contraloría-Fiscalía.</li> <li>b. Es importante que existiera acuerdo interinstitucional entre Procuraduría, Contraloría y Fiscalía, para la consecución de los elementos probatorios y cruce de información.</li> <li>c. Se necesita crear un grupo de trabajo interinstitucional para estar actualizados de las investigaciones que se adelantan en cada una de ellas.</li> <li>d. La interinstitucionalidad en materia de delitos contra la administración pública es necesaria pero escasa.</li> </ul>
CONTRATACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Falta un equipo especializado en temas contractuales de las entidades de control para estos temas.</li> <li>b. Se debe crear un equipo especializado en el tema contractual compuesto por la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía que sea efectivo. Que se tenga en cuenta en lo posible el mecanismo que se empleó en España.</li> <li>c. Se deben hacer acuerdos interinstitucionales en materia de contratación, donde se dé aplicación a las facultades de policía judicial.</li> </ul>
PRUEBAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. No hay coordinación y debería existir porque la misión de todos es hacer justicia, intercambio de pruebas y doble labor. Debería haber unidad.</li> <li>b. Cada ente investiga por su propia cuenta, pero no hay ninguna cooperación y debería existir para intercambio de pruebas y de información.</li> <li>c. Debería haber un frente común o interinstitucional para evitar desgastes y que haya univocidad en materia probatoria y así evitar duplicidad de funciones.</li> </ul>
INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Se necesita una línea de acceso más directo entre Procuraduría y Contraloría para el cruce de información.</li> <li>b. Sería bueno que existiera un comité interinstitucional en delitos contra la administración pública o de conductas de connotación, no solo para intercambiar información sino para direccionar las conductas.</li> </ul>

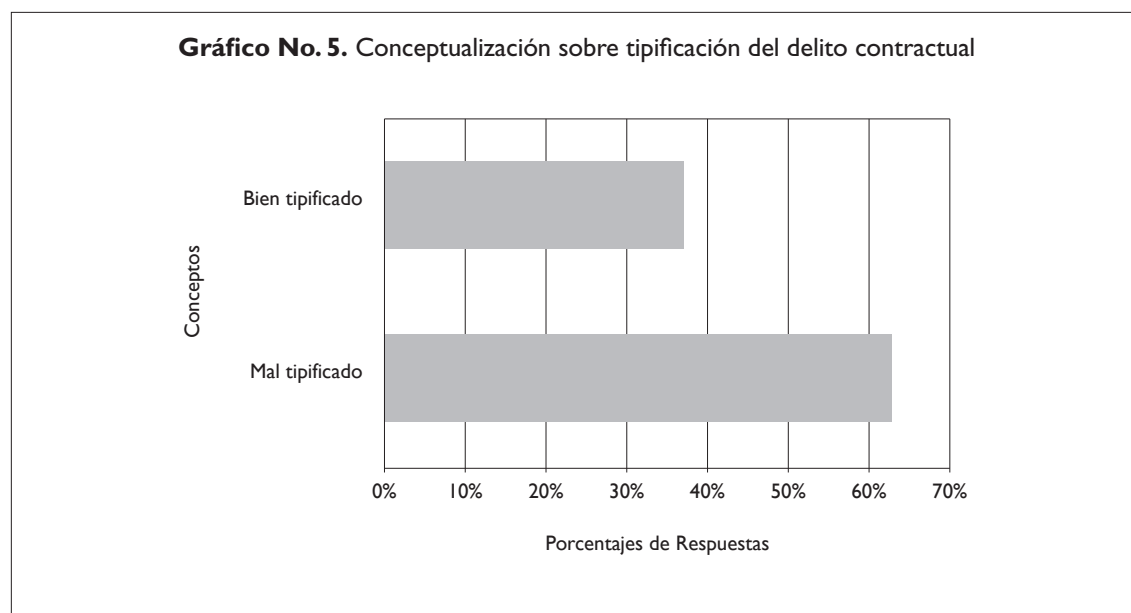
Fuente: Información Fiscales.

#### 4. Utilidad y eficacia de la acción penal en materia contractual

##### a) Tipificación Contractual

El presente capítulo contiene un estudio de algunos delitos que componen el segmento de la jurisdicción de delitos contra la administración

pública y que se constituyen en materia de controversia y de actualidad debido a los eventuales desarreglos administrativos en los que se han visto involucradas autoridades estatales, nos referimos a la contratación estatal. Dicho aspecto es de gran importancia, comoquiera que es uno de los factores de la corrupción en Colombia.



Fuente: Entrevistas. I

Como punto de partida para el estudio y análisis del presente aparte, corresponde citar que se advirtió sobre la marcha de la investigación una actitud mayoritaria de los encuestados sobre la no muy atinada tipificación, entre otros, de las conductas en esta clase de delitos. Fue tan notoria esa manifestación, que fundamentó el diseño de la gráfica adjunta, que denota la proporción de quienes afirman una mala tipificación contra los que opinaron en contrario. De 52 entrevistados, 28 afirmaron que existía esa connotación en algunos delitos en el área de la administración pública, entre ellos, los de *contrato sin cumplimiento de los requisitos legales*, *prevaricato* e *interés indebido en la celebración de contratos*, pero enfatizando en el primero. De acuerdo con las respuestas, el 63% hizo tal connotación negativa, mientras que el 37% opinó lo contrario. El cuadro adjunto per-

mite visualizar tal proporción, por demás dicente y que legitima la estructura del debido análisis para el debate.

Del mismo modo, se asoma un primer indicio sobre cuál puede ser la razón de tan alto grado de impunidad en materia de la investigación en esta área, pues la manera como se plasmaron y redactaron algunos tipos penales en administración pública en el Código Penal, en especial el de *contrato sin requisitos legales*, son textos que se prestan para confusión y en consecuencia, ni irradian ni consolidan la suficiente seguridad jurídica para que se puedan penalizar culpables dentro de una causa criminal en la materia; como tampoco para que alguien tenga la certeza de saber cuándo poner a funcionar el aparato judicial, haciéndolo en consecuencia inoperante.

En el cuadro que adelante se presenta, se hace una recopilación de las respuestas de los entrevistados en relación con este punto. Los aspectos centrales se refieren a la no claridad de los requisitos esenciales en el delito contractual, a los tipos en blanco, a la difícil tipificación de esta clase de delitos, a la abundante legislación, a la dificultad de saber cuándo el prevaricato es abiertamente contrario a la ley, respecto de la mala tipificación del delito de agente retenedor, a la controversia entre intervinientes, a los delitos que no deberían figurar en el capítulo y sobre la imposibilidad de saber cuándo se presenta el interés ilícito en la celebración de contratos.

Es importante aclarar que muchas de las afirmaciones que allí se consignan son similares en contenido y forma con algunas otras que hacen parte del mismo cuadro y que las preceden, pero ello es debido a que se intentó dejar las respuestas ofrecidas por los depoñentes, tan literalmente como fueron exteriorizadas, a fin de conservar la legitimidad del ejercicio. Así mismo, y como punto objeto de aclaración, es pertinente recordar que, en razón de la objetividad en la que se enmarca la investigación, se omiten las identidades de los encuestados.

**Cuadro No. 2.** Comentarios sobre la mala tipificación de la Ley 599 de 2000 en materia contractual estatal

CATEGORÍA	CRÍTICA
a. No claridad del término <i>Requisitos Esenciales</i> en el delito de contrato sin requisitos legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Como son normas en blanco, debería hacerse una tipificación más concreta, por ejemplo en contratación los requisitos esenciales no son claros y ahí se diluye, se desdibuja y termina todo.</li> <li>- Nadie ha dicho cuáles son los requisitos esenciales de un contrato administrativo, cuál es el interés ilícito y más en materia penal que debe ser exacto, entonces la mayoría de tipos penales deben desaparecer para remplazarlos por unos exactos.</li> <li>- La Corte en sus principios no ha sido clara con los requisitos esenciales.</li> <li>- Hay mucha normatividad en blanco y mirar los requisitos esenciales no es claro y da lugar a diferentes interpretaciones.</li> <li>- En contratación la definición de requisitos esenciales es muy amplia, norma en blanco que debería concretarse más.</li> </ul>
b. Tipología en blanco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ley se quedó corta en materia de requisitos, si la norma fuera más cerrada sería diferente. Sería importante un desarrollo más taxativo en materia contractual</li> <li>- En materia de contratación no es claro lo de los requisitos esenciales. Hay dificultad para decidir en prevaricato. Tiene que estar el funcionario actualizado, la dispersión de leyes es un problema y el Estado tiene que ponerlo al día.</li> <li>- No encontramos una fuente que nos diga exactamente qué significa requisito esencial, en prevaricato también ordena remitir.</li> <li>- Imprecisión de tipos, no se sabe qué son requisitos esenciales. Un doctrinante agrega unos, luego otros agregan diferentes; la jurisprudencia agrega otros requisitos, así se vulnera el principio de la legalidad y de seguridad.</li> <li>- No hay precisión de lo que constituye una conducta ilícita, atentatoria contra la administración pública, por ejemplo el contrato sin cumplimiento de requisitos, da mucho margen a la subjetividad.</li> <li>- No hay una tipificación clara, el hecho de que hayan tipos en blanco y el tipo penal da lugar a eso, le hacen surgir la duda y al haber duda entonces la gente se sale por la tangente.</li> </ul>
c. Dificultad en la tipificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los requisitos esenciales por conductas más precisas, menos tipos en blanco.</li> <li>- La tipificación no es concreta, en contratación no dice cuáles son los requisitos esenciales, son normas muy amplias y tipos en blanco, debería especificarse cada tipo penal.</li> <li>- En contratación hay muchos vacíos, hay normas en blanco, se deben especificar más las conductas, más descriptivas. La sola descripción de requisitos esenciales es muy etérea.</li> <li>- Requerimos que sea más específica, evitar los tipos penales en blanco, por ejemplo en contratación se presta para confusión. En el nuevo Sistema Penal Acusatorio, el Juez no puede tipificar la conducta porque los actuales tipos son muy genéricos, no son concretos, son abiertos y vacíos.</li> <li>- Con mis 10 años de experiencia, en materia de contratación no hay tipificación adecuada. De 100 denuncias precluyen 90 y 10 son procesos de los cuales uno llega a condenatoria y eso cuando el delito va en concurso.</li> <li>- Existe una baja denuncia porque no hay claridad de tipificación, entonces la gente no sabe qué denunciar.</li> <li>- La norma es vaga, no es concisa ni concreta, lo que desubica a los sujetos procesales, indebidamente en pro de la impunidad, especialmente en contratación.</li> <li>- El verbo rector es muy amplio y debería concretarse en materia de contratación.</li> <li>- Claramente violando el principio de legalidad, la normatividad es ambigua. La tipificación debería ser concreta. No la interpretación del juez y la actual se presta para interpretación.</li> </ul>

CATEGORÍA	CRÍTICA
d. Dificultad de saber cuándo es abiertamente contrario a la ley.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta una tipificación más concreta en materia de contratación porque es muy etérea y gaseosa, igual pasa en el prevaricato, donde es muy complicado demostrar el dolo.</li> <li>- Hay que aclarar la tipificación en materia contractual.</li> <li>- En un homicidio se tiene el muerto, pero aquí es muy difícil.</li> </ul>
e. Mala tipificación en el delito de agente retenedor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En prevaricato se presta para confusión porque no se sabe cuándo es abiertamente contrario a la ley.</li> <li>- Es muy complicado saber encuadrar o tipificar el hecho, por ejemplo en contratación los requisitos esenciales y en prevaricato es complicado saber cuándo es abiertamente contrario a la Ley.</li> </ul>
f. Demasiada legislación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El prevaricato es de lo más complicado para tipificar la conducta, porque no se sabe qué es abiertamente contrario. Depende del buen juicio del juzgador.</li> </ul>
g. Existencia de delitos que no deberían estar.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Son confusas las normas. En un momento dado una mala tipificación lleva a cometer errores, se queda corta en la <i>omisión de agente retenedor</i>, debería ser administrativo el trámite y no penal. En prevaricato saber cuando es abiertamente contrario a la Ley es difícil.</li> <li>- Por el tipo, parece difícil la consecución probatoria para acreditar la responsabilidad. Debería ser más precisa la descripción típica o normativa.</li> </ul>
h. Controversia en intervinientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En materia de omisión de agente retenedor, eliminar esta denominación y cambiarla por peculado por extensión.</li> <li>- Existen delitos muy laxos como el de agente retenedor, con muy poca punibilidad.</li> </ul>
i. Imposibilidad del significado interés ilícito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En peculado y contratación hay mucha legislación dispersa, entonces no hay claridad. El tipo no es claro. Los requisitos esenciales son difíciles de establecer.</li> <li>- Hay situaciones que son muy ambiguas, sobre todo en materia de contratación, hay mucho vacío por múltiples interpretaciones y por eso las providencias en la 2ª instancia son modificadas.</li> <li>- Hay delitos que no deberían estar ahí como omisión de agente retenedor y el de violencia contra servidor público.</li> <li>- Hay controversia en materia de intervinientes entonces el funcionario público es condenado y el interviniente no.</li> <li>- El interés ilícito en contratación es muy difícil, por eso no he visto sentencias condenatorias en el tiempo que llevo.</li> </ul>

Fuente: Entrevista a fiscales.

De las opiniones recién expuestas se puede concluir, que tal y como se exponen algunos tipos del área de administración pública en el Código Penal, –verbigracia los que castigan las anomalías de tipo contractual–, sin dificultad se posibilita para estructurar controversias conceptuales. Fácilmente se cae en la duda de saber si se está o no en presencia de un acto delictivo. Con las imprecisiones y ante la incertidumbre que se genera, quien resulta beneficiado es el presunto delincuente, convirtiéndose el escenario en un paraíso para las defraudaciones multimillonarias estatales, como efectivamente ocurre.

Pero, ¿qué tan trascendente es el punto en comentario? ante la relevancia de que, si las *armas* con las que cuentan los funcionarios judiciales para hacer contrapeso a las anomalías delictivas –las normas penales–, no son lo suficientemente diáfanos y comprensibles para que irradian la seguridad jurídica, entonces, ante esa condición de inferioridad, ¿cómo se puede pretender una efectividad de la jurisdicción penal para perseguir y castigar delincuentes y de esa forma no se ma-

terialicen los despilfarros y corrupción en la des-pampanante proporción en la que se presentan?

Una estructura y una composición tipológica de más fácil entendimiento y más fluida, conllevaría, por un lado, una mejor comprensión en el común de las personas para inferir, sin mayores dificultades, cuándo se está en presencia de un hecho contractual delictivo y por tanto traería como consecuencia un incremento y mayor facilidad para denunciar esos casos y, por otro, permitiría a los jueces hacer imputaciones con la seguridad y certeza necesaria para adelantar los procesos penales y, asimismo, con un alto grado de probabilidad de llegar a una acusación o a una sentencia condenatoria, en el evento en que efectivamente se infiera la responsabilidad en cabeza del investigado, evitando argumentos ajustados a partir de la poca claridad a ambigüedad de las normas.

#### b) Alcance Jurisprudencial

Para la mejor comprensión de la tesis y centrar exclusivamente la discusión en el tema contrac-

tual —punto de mayor controversia—, se debe recordar el contenido de la norma para luego hacer los comentarios del caso.

Dice el art. 410 del Estatuto Penal:

**Contrato sin cumplimiento de requisitos legales.** *El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o los celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de sesenta y cuatro (64) a doscientos dieciséis (216) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a doscientos dieciséis (216) meses.*

Con base en el anterior contexto, se pregunta ¿Con qué autoridad se le puede exigir a un ciudadano común y corriente que, si se encuentra en presencia de un contrato *sin observancia de los requisitos legales esenciales o se celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos*, cumpla con su deber de denunciar, siendo que, precisamente este pequeño enunciado de los *requisitos legales esenciales*, ha sido objeto de las más arduas controversias en el seno de la misma jurisdicción contenciosa administrativa para determinarlos?, entonces, ¿con qué criterio se esperaría que este ciudadano de a pie pueda estar en capacidad de identificarlos, si ni en las más altas cumbres jurídicas se ha podido contextualizarlos? y, en esa misma medida, ¿cómo se pretende y se le puede pedir a un juez que conoce

los casos por el delito denunciado —quien es especializado en materias y tópicos penales—, que entre en la delicadísima tarea de calificar un tema de tanta profundidad y puntualidad en materia administrativa, como es la inexistencia de requisitos legales esenciales? Dicho ingrediente, además de ser en blanco, encierra todo un universo y peculiaridad de conocimientos en la materia, con tal grado de exigencia que fácilmente requiere del mismo intelecto que estos funcionarios judiciales poseen —los del área contractual/administrativa—, para su cabal identificación.

Para nadie es motivo de confusión reconocer cuándo se encuentra frente a un delito de homicidio, pues el art. 103 CP es claro, sencillo y diáfano cuando lo describe diciendo qué sucede cuando alguien “(...) matare a otro (...)”. Así, con la presencia del fallecido, no ofrece dudas la legitimación para la investigación del delito o ante un hurto, cuando el estatuto penal lo detalla en el art. 239 CP, diciendo qué ocurre cuando una persona “(...) se apodere de una cosa mueble ajena (...)” y la cosa efectivamente se encuentra irregularmente en posesión ajena. Tales particularidades no son características de la contratación pública, pues es muy difícil determinar cuándo se está ante un contrato *sin requisitos esenciales*. Bien lo expresó un fiscal: “En un homicidio se tiene el muerto pero en esto es muy difícil(...)”.

Bien se podría responder que como estos delitos son de los denominados en la teoría penal como ‘tipos penales en blanco’, eventualidad que condiciona y remite su entendimiento a las descripciones que en otras regulaciones normativas se detallan para complementar el tipo

de la norma penal, en este evento y para determinar la transgresión se debe acudir a la legislación contractual administrativa, conocedora del tópico, pero tal argumento también es objeto de discusión.

Los pronunciamientos judiciales que aclaran los detalles de los tipos penales en blanco se encuentran en las sentencias constitucionales C-559 de 1999, C-739 y 1490 de 2000 y C-333 de 2001. Al unísono, las providencias son categóricas en afirmar la claridad que debe tener el alcance del envío a la legislación marco, pero, ¿A qué se refiere este argumento?

Su explicación se entiende en un punto que se expone en la sentencia C-599 de 1999, cuando habla de que “(...) estas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente.”

Y por su parte, se clarifica con lo ilustrado en la sentencia C-739 de 2001, que refiere la validez de las normas en blanco “siempre y cuando sus contenidos se puedan complementar, de manera clara e inequívoca, con normas legales precedentes que permitan la correspondiente integración normativa.”

Tales conceptos se reafirman en la sentencia C-333 de 2001 de una forma ejemplarizante, cuando respecto del delito de usura se enfatiza esta clase de remisión a un acto administrativo como una resolución de la Superintendencia Bancaria; documento mediante el cual se certifica la tasa de interés cobrada

por los establecimientos bancarios. En este caso, no ofrece dudas a qué se refiere la remisión y qué son los conceptos de *interés bancario* y de la *tasa* por cobrar para efectos de establecer la ocurrencia del delito de usura, cumpliéndose así con la condición de claridad requerida por la jurisprudencia para las normas en blanco.

Tal y como se citan, los pronunciamientos exponen como requisitos la transparencia y claridad que debe tener la legislación para su legítima remisión. En el caso bajo estudio —el de la contratación administrativa—, si al interior de la misma legislación administrativa no existe un criterio unificado sobre cuáles son los requisitos esenciales de los contratos y cuáles no, pues tal y como lo expresó un fiscal en una de sus respuestas y que atrás se consignó, no existe normativa alguna que los contemple taxativa y objetivamente —requisito sine qua non en materia penal para endilgar responsabilidad—, mucho menos se podría predicar la capacidad de los operadores penales entrevistados para ese efecto, pues nadie ha dicho cuáles son tales requisitos. En esas circunstancias, no se cumpliría con el requisito de los *tipos en blanco*, que se menciona a través de la jurisprudencia constitucional.

Pero, nos preguntamos: ¿qué ha dicho la Corte Constitucional en referencia a los tantos veces mencionados *requisitos esenciales*, contemplados en el actual Estatuto Penal -art. 410- para la tipificación del delito?

Para el caso, debe citarse preferentemente la Sentencia C-917 de 2001, que resolvió la demanda,

entre otros, de este artículo penal, bajo el argumento de una violación al debido proceso. Se arguyó por el actor de la demanda la carencia de una tipicidad de la norma penal frente a la ley de contratación, pues se preguntó ¿Cuáles son respecto de los delitos de esta demanda, los requisitos esenciales, cuáles los legalmente accidentales y cuáles los legalmente naturales?, puesto que el delito en mención solo se comete por violación de los requisitos esenciales, dejándose al criterio del funcionario judicial establecerlos a su discreción.

Eludiendo el cuestionamiento central, el alto tribunal encauzó el asunto hacia el argumento de una prejudicialidad constitucional expuesta por el actor, por lo cual el pronunciamiento se dedicó fue a la aclaración de este punto y decidió que el legislador, con la emisión de las conductas punitivas cuestionadas, no invadió competencias exclusivas de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así que, tampoco el alto tribunal de lo constitucional aclaró el debate. En los comentarios referidos por los fiscales que obran en la tabla 3, bien lo expresaron cuando afirmaron que “La Corte en sus principios no ha sido clara con los requisitos esenciales(...)”, además que “no encontramos una fuente que nos diga exactamente qué significa requisito esencial(...)”.

En ese orden de ideas, es fácilmente pronosticable, ante la no certeza y seguridad del operador judicial penal de saber si un caso en estudio carece de tales *requisitos esenciales* para adecuar o no la presunta conducta en la tipología descrita, que opte con la mejor buena fe y con la

duda puesta de presente —tal situación no se discute—, a decretar el archivo del proceso, a menos que esté en presencia de unos hechos cuyo elemento doloso sea tan evidente, que, incontrovertiblemente no dé lugar a otro direccionamiento jurídico diferente al de su encauzamiento legal. A título de ejemplo, en el caso del carrusel de la contratación en Bogotá, ha sido tan evidente el elemento doloso que la jurisdicción no tuvo otra opción diferente a la de vincular a los posibles responsables. Y no ofrece mayor resistencia comprobar que efectivamente esto ocurre en la práctica; si nos remitimos a las respuestas ofrecidas por los fiscales (ver cuadro No.1 de este trabajo), estos señalaron que no existe claridad del término *requisitos esenciales* en esta modalidad delictiva y hay dificultad en la tipificación. Entre otras respuestas, dijeron que “(...) hay imprecisión de tipos, no se sabe qué son requisitos esenciales” y que “hay mucha normatividad en blanco, mirar los requisitos esenciales no es claro y da lugar a diferentes interpretaciones”.

De contera, valga citar el comentario expuesto por un fiscal de la ciudad de Neiva, quien identificado con el argumento en cita, expuso una dificultad que adicionó la Corte Suprema de Justicia para la tipificación de esta modalidad de delitos, se refirió a la Sentencia 28.508 del 7 de julio de 2010 Magistrado ponente Leonidas Bustos, y así comentó que se exige además del dolo para endilgar responsabilidad penal, la “conciencia” de parte del agente de estar incurriendo en una irregularidad contractual por acción o por omisión. Con estos antecedentes, se pregunta, ¿cómo se puede pretender llegar a imponer sanciones



ejemplarizantes o condenas en la materia?

Determinar si se cumplen o no con los tantas veces citados *requisitos legales esenciales*, como postulado necesario para la acción penal, no es materia de fácil digestión para algunos de quienes se desenvuelven en los ámbitos jurídicos, ¿qué se podría decir entonces del común de las personas? Como se expresó, no es motivo de confusión para nadie saber cuándo se encuentra frente a un hurto o un homicidio, hechos que deben ser puestos en conocimiento de la autoridad competente para que se adelante la debida investigación en aras de particularizar y castigar a los responsables. Esa misma claridad no puede ser predicable en materia contractual administrativa, pues es muy difícil –casi que imposible–, que algún individuo del común tenga la misma claridad, seguridad y convencimiento de saber que los requisitos esenciales no se cumplieron ante un hecho delictivo en materia contractual para que proceda a su denuncia porque las mismas normas lo confunden.

Al no tener claridad del significado de los *requisitos legales esenciales* en materia contractual, es apenas lógico y explicable que casi nadie proceda a denunciar ante la falta de certeza si se cometió un acto delictivo, cuando ello debería ser materia de la más absoluta comprensión para que no se sucedan los continuos descalabros financieros que se presentan vía contratación administrativa: **esta no claridad es,**

**en nuestro sentir, el verdadero origen del problema de impunidad y, por ende, de corrupción, que existe, pues a la sociedad no se le da la posibilidad de ser guardiana de sus intereses.**

La sencillez y comprensión de la norma penal contractual deberían ser sus mayores características para que una persona del común tenga la misma certeza que le proporciona el estar ante un hecho delictual como un hurto o un homicidio, cuando se encuentre frente a un injusto contractual. Y se afirma que ese es el verdadero origen del problema, porque tal y como lo evidencian las estadísticas del año 2009, en todo el territorio nacional hubo solo **dos condenados** por delitos en materia contractual administrativa, más exactamente en celebración indebida de contratos (Estadísticas Consejo Superior de la Judicatura año 2009, cuadro No. 3), en contraste con el alto margen de comisión de estos delitos.

Con la actual redacción de la norma, su comprensión para adecuarla a una conducta irregular es tarea titánica, al punto que en la práctica quienes en la mayoría de los casos accionan el aparato judicial en estos eventos, son los proponentes vencidos en una licitación pública. Pero, ¿qué efectividad puede tener esta clase de denuncias? Pues, como el impulso judicial es originado en una retaliación al no haber salido favorecidos con el contrato de turno, entonces la mayoría de los casos resultarán en un archivo, ya que sus razones son propias del

ámbito subjetivo y no argumentos objetivos, ello adicionado a la poca claridad legal sobre la definición de los *requisitos legales esenciales de un contrato*. Valga acotar al punto, que al ser los proponentes vencidos, una de las pocas fuentes de denuncias en la materia, es la eventualidad que deja por fuera la posible investigación de las demás modalidades contractuales donde no se decida por licitación pública la adjudicación de un contrato, ya por selección abreviada, concurso de méritos o contratación directa, fuentes de mayores desarreglos en materia contractual con el Estado.

### c. Análisis Estadístico

Si bien es cierto, el planteamiento aquí esbozado se acompaña con las citas jurídicas que lo respaldan, también lo es que se torna procedente establecer un elemento de contraste que le imprima la validez necesaria y así corroborar su vigencia.

En ese entendido y partiendo de nuestra hipótesis según la cual una de las causas –si no la principal– del alto índice de corrupción administrativa tiene su origen en la poca efectividad de la penalización de delitos contra la administración pública, en la tabla a continuación se describe, por una parte, la información que tienen los fiscales sobre la emisión de sentencias condenatorias en el tema, y de otro lado, una reseña de la punibilidad de estos delitos en los años 2009 y 2010, según información del Consejo Superior de la Judicatura; datos que reafirman los bajos índices discutidos.

**Tabla No. 2. Antigüedad Fiscales y sanciones en materia contractual.**

Tiempo de servicio	Percepción
6 años	Muy escasas las condenatorias en materia de contratación, dos o tres.
8 años	Ni una imputación en Ley 906 ni en Ley 600, en 10 sentencias de delitos contra la administración pública.
9 años	En Ley 906 ninguna condena, en 600 de pronto algunas.
15 años	En Ley 906 no ha habido ninguna condenatoria, no se acuerda bien de Ley 600.
4 años	En Ley 906 no ha conocido; en Ley 600 tres o cuatro.
9 años	Una sola sentencia condenatoria para dos alcaldes.
10 años	30 sentencias condenatorias.
15 años	En Ley 600 como 8 y en 906 ninguna.
8 años	En Ley 906 ninguna y en 600 como 10 condenatorias.
8 años	No sentencias condenatorias en el tiempo que lleva.
10 años	No me acuerdo en 10 años de una sentencia condenatoria.
3 años	Muy pocas sentencias condenatorias.
7 años	En Ley 906 ninguna sentencia y en Ley 600 pocas.
15 años	En Ley 600 como ocho, en Ley 906 ninguna.
6 meses	Ninguna.

Fuente: Entrevista a fiscales.

Las cifras que se presentan dan un panorama no muy optimista acerca de la poca cantidad de sentencias condenatorias que se han proferido en contratación, según percepción de los encuestados; realidad que contrasta con los altos índices de corrupción nacional. Dicen los encuestados que es tan insegura la legislación que el número de sentencias condenato-

rias es muy bajo, de acuerdo con su experiencia.

Finalmente y para reafirmar la hipótesis, es importante percibir el comportamiento procesal de la jurisdicción bajo escrutinio, en cuanto a expedientes tramitados, personas condenadas, absueltas, etcétera, durante el año 2009 y en el primer semestre de 2010. Ello de

acuerdo con información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura y que se establece en el cuadro No. 3 a continuación. Con tales eventualidades se demuestra el contraste, en particular, entre el número de casos que ingresaron frente a la poca productividad punitiva en el área y, en general, con el alto índice de corrupción nacional vía contratación pública.

**Cuadro No. 3. Cuadro Estadístico Administración Pública.**

Instancia	Año 2009			Instancia	Año 2010 (Primer Semestre)		
	Procesos		Personas Condenadas		Procesos		Personas Condenadas
	Delito	Ingresos			Delito	Ingresos	
<b>PRIMERA INSTANCIA Y CONTROL DE GARANTÍAS</b>	Celebración indebida contratos	71	2	<b>PRIMERA INSTANCIA Y CONTROL DE GARANTÍAS</b>	Celebración indebida contratos	49	1
	Cohecho	548	0		Cohecho	288	0
	Concusión	577	0		Concusión	188	0
	Peculado	693	34		Peculado	297	17
	Prevaricato	178	0		Prevaricato	96	1
	Abuso de autoridad	49	0		Abuso de autoridad	22	0
	Otros (Comprende omisión de agente retenedor, violencia contra servidor público y otros)	1.492	162		Otros (Comprende omisión de agente retenedor, violencia contra servidor público y otros)	935	74
<b>2ª INS.</b>	Todos (Comprende el conocimiento de todos los delitos)	217	0	<b>2ª INS.</b>	Todos (Comprende el conocimiento de todos los delitos)	100	0

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

El cuadro ofrece la posibilidad de hacer numerosas y ricas lecturas. Una de ellas y atinente con el objetivo del escrito es que, si bien es cierto se hace un contraste entre el número de casos ingresados por delito –77 para el evento de contratación en el 2009 con tan solo dos condenados–, la lectura real a ser tenida en cuenta y dimensionada en las debidas proporciones es que en el país, en el año 2009 en materia de contratación administrativa, exactamente en el delito de celebración indebida de contratos, solo hubo dos personas condenadas y en prevaricato no hubo ninguna. Además, en el primer semestre del año 2010, en contratación solo hubo una condena y en prevaricato también solo una; datos que demuestran la poca efectividad de la jurisdicción en la penalización de la modalidad de delitos en estudio. ¿Será que en este entorno y según como están redactadas las normas, tal y como lo sugiere el título de este escrito, se pone en duda que Colombia sea el paraíso normativo para las defraudaciones en materia de contratación administrativa?

No lejos de tal comportamiento estadístico se encuentra el panorama que nos ofrece el cuadro del año 2010 en su primer semestre, en el cuadro No. 3. Allí se advierte que en ese lapso, de 49 ingresos investigativos, solo se condenó a una persona, ¡tan solo una en seis meses! confirmándose los altos índices de impunidad, en contraposición con los enormes despilfarros del erario público, por todos conocidos.

## 5. Conclusiones

La investigación de los delitos contra la administración pública debe ser materia de la más minuciosa cautela y cuidado por parte de las autoridades jurisdiccionales, en el entendido de que la buena o mala gestión que se ejecute al respecto, repercutirá en la confianza que la comunidad pueda depositar en las autoridades constituidas. Esta condición trasciende las más diversas relaciones que se tejen en el Estado entre gobernantes y gobernados.

En dicho contexto, el presente trabajo pretendió dar una visión de puntos trascendentales en el

desarrollo de la labor penal investigativa en el país en materia de delitos contra la administración pública. Como resultados de la labor –en líneas generales–, puede afirmarse que si bien es cierto se estudiaron diversas perspectivas, tales como antigüedad de fiscales, carga laboral, principales dificultades operativas, delitos de más impacto, nivel de coordinación con otros entes de control, etcétera, principalmente dos fueron los aspectos percibidos como notorios y que fueron objeto de mención dentro de esta indagación: uno, general, acerca de las principales deficiencias a nivel operativo de esta área de la jurisdicción y otro, especial, alusivo a la no claridad tipológica legislativa en materia de los delitos con los que se investigan las defraudaciones contractuales.

En lo tocante con las principales fallas objeto de mejoramiento, fue notorio el concepto mayoritario de los entrevistados sobre la deficiencia de personal, tanto a nivel de fiscalía como de policía judicial, para una exitosa investigación; asimismo se puso de presente la falta de una adecuada capacitación. En todas las ciudades donde operó la visita, se exteriorizó la insuficiencia de individuos destinados a la labor de inspección en administración pública; insuficiencia que, además de las demandas seccionales y particularidades expresadas en las diferentes regiones, se consagró como el factor determinante para la conformación de un cuello de botella y represamiento en la evacuación de estas investigaciones.

De otro lado pero no menos incidente, se puso de manifiesto que, debido al alto grado de especialidad que exige la investigación en delitos contra la administración pública, particularmente en contratación, en esa misma medida se debería establecer un plan de capacitación para que los investigadores sean lo suficientemente hábiles y facultados para responder a las exigentes demandas que las indagaciones advierten; circunstancia que no es propiamente la que sucede, pues se percibió una atmósfera de inseguridad jurídica por parte de un segmento de operadores judiciales, habida cuenta de la complejidad y cuidado de la materia que se exige para la adecuada ejecución, principalmente con el fin de contrarrestar

las argumentaciones de las contrapartes, quienes por lo general se encuentran bien documentadas y totalmente al día; lo que pone en desventaja a dichos operadores.

Como punto específico del estudio y a título de interpretación a la luz de los resultados de la investigación, se hizo alusión a la inexacta tipificación de algunos de los delitos que comprenden el área de administración pública, entre otros los relacionados con el área contractual. En relación con la no claridad en esta materia, se resaltó que el problema no es de diferencia de ópticas entre la penal y la administrativa ni tampoco de perjudicialidad, como se pretende mostrar en la Sentencia C-917 /01 de la Corte Constitucional, sino de la mala redacción de los tipos descriptores de la conducta delictiva.

Como está escrito en el Código Penal, para dar un ejemplo, el delito de celebración indebida de contratos es un tipo que se argumenta como en blanco, –es decir, aquel que *cuando el correspondiente reenvío normativo permite al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente*– aunque, como también se razonó, tampoco reúne los requisitos de las Sentencias C-599 de 1999, C-739 de 2000, C-1490 de 2000 y C-333 de 2001 para poder ser rotulado como tal. Estas decisiones enfatizan en lo inequívoco del alcance que debe tener la conducta penalizada para poder ser rotulada *en blanco*. Allí se contextualiza que el contenido debe ser claro, es decir, que la interpretación no debe ofrecer dudas, aspecto que no se cumple a cabalidad en el caso de marras porque se está diciendo que el que suscriba un contrato *sin la observancia de los requisitos esenciales*, incurrirá en una conducta delictiva, pero sin mencionarse ni cuáles son ni dónde se los puede identificar a los pluricitados *requisitos esenciales*; con lo cual se descarga la responsabilidad en el juez penal para que comprenda e interprete todo el universo de la contratación administrativa para que decida o no sobre la *legalidad de un contrato administrativo*, siendo que la materia o especialidad de ese operador jurídico es la penal y no

la contratación administrativa, quien no tiene la suficiente legitimidad y capacidad para discernir en algo tan propio y particular de este entorno jurisdiccional.

Esa puede ser la razón principal por la cual se presentan tan altos índices de impunidad y corrupción. Si la contratación estatal es la mayor fuente de corrupción y, correlativamente, no existen los elementos más sencillos y simples para combatirla por parte de las autoridades, como lo son la tipificación penal para la judicialización de los corruptos, entonces el escenario se convierte en el paraíso perfecto para que opere el desangre al erario bajo la modalidad de la contratación administrativa, que es exactamente lo que está ocurriendo en la realidad. Bien lo afirmaron los encuestados a página 18 sobre la insignificante cantidad de pronunciamientos de fondo –sentencias– que se han proferido, encontrándose casos tan aberrantes y extremos, contados por ellos mismos, quienes expresaron **¡no haber visto una sola sentencia condenatoria en 10 años!** Pero, ¿en qué país vivimos?, si este es el segundo delito de más ocurrencia en materia de administración pública, según la encuesta cuyos resultados arriba se destacan y el de mayor incidencia para la materialización de la corrupción en el país, ¿Será que con estos elementos no es lógico que aquí se presenten las altas tasas de impunidad que existen?

Se requiere una reforma urgente a nivel de la legislación penal, en el entendido de que entre las diferentes falencias detectadas, esta es la que más requiere una intervención de fondo, dadas las graves consecuencias que está acarreado y de cuyos descalabros somos víctimas a diario.

#### Referencias Bibliográficas

- Código Penal artículos 103, 239, 253 y 397 a 424.
- Corte Constitucional, Sentencias C-599 de 2000, C-739 y 1490 de 2000 C-917 y C-333 de 2001.
- Corte Suprema de Justicia, Sentencia 28.508 del 7 de julio de 2010.
- Consejo Superior de la Judicatura. Oficio UDAEOF10-2463 de 8 octubre de 2010.

- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de julio 5 de 2006.
- Fiscalía General de la Nación, Oficio 077411 de 27 de abril de 2010.
- Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de la Justicia.
- Ley 938 de 2004 Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación.

## Notas

- <sup>1</sup> El presente texto representa un adelanto de investigación del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio como uno de los temas que ahí se desarrollan. En sus etapas de diseño y de desarrollo ha recibido orientaciones de los doctores CARLOS A. MORENO O. y MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G., respectivamente investigador e investigador y coordinador del OSPA
- <sup>2</sup> Abogado y especialista en Derecho Financiero de la Universidad de los Andes, con estudios en Economía de la Universidad Nacional. Magíster en Administración Pública de Liverpool University. Autor de libros y ensayos en materia de administración pública. Actualmente investigador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio a cargo del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

INVESTIGACIÓN

**Claves:**

CONCILIACIÓN, DEBILIDADES, FORTALEZAS.

**Resumen:**

El presente artículo presenta adelantos de algunos de los resultados obtenidos en el desarrollo de un proyecto interinstitucional Instituto de Estudios del Ministerio Público-Ministerio del Interior y de Justicia que buscó, por medio de la labor diagnóstica y de acompañamiento, establecer el alcance, las debilidades y las fortalezas de un grupo de conciliadores de los departamentos de Nariño y Atlántico. Estos corresponden a actores de la justicia en equidad que fueron nombrados con antelación a la implementación de la nueva política de implantación de la conciliación en equidad. Por motivos de espacio, no se presentarán aquí la información y el análisis relacionado con el departamento del Atlántico, labor en la cual participó Abraham Cabarcas C. Psicólogo de la Universidad del Norte; conformará el tema de un próximo artículo.

# La conciliación en equidad, entre necesidades y proyecciones: un ejercicio diagnóstico aplicado en Nariño

**Recepción:** 25 de octubre 2011 • **Aceptación:** 15 de diciembre de 2011

MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.<sup>1</sup>  
BORIS GUERRERO U.<sup>2</sup>

En 2007, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Instituto de Estudios del Ministerio Público decidimos juntar esfuerzos con el propósito de desarrollar una labor conjunta de diagnóstico y de construcción de una línea base de la conciliación, inexistente para ese entonces. Ello se hizo con el fin último de optimizar los procesos de implantación de la figura e incrementar la participación de las comunidades en la resolución de sus propios conflictos por medio de la conciliación. Por ese medio, se han venido fortaleciendo los parámetros a desarrollar desde el ámbito de la política pública plasmado en el respectivo Marco de Implantación de la Conciliación en Equidad (MICE).

Una de las metas perseguidas fue profundizar en el conocimiento del perfil psicosocial, la idoneidad del conocimiento y la calidad de la salud mental de los actores (activos e inactivos), con el propósito de ajustar los requisitos y construir un marco de referencia y de apoyo más acertado.

Esta labor se desarrolló por muestreo en 22 de los 32 departamentos del país (de los cuales 25 poseían conciliadores nombrados a la fecha), alcanzando de esta manera a abordar cerca de 1.000 de los operadores en equidad y en derecho existentes a lo largo del territorio nacional. Para ese efecto, se aplicó, entre otros mecanismos, la entrevista en profundidad, en la cual se contemplaron variables cerradas, semicerradas, abiertas, de orden cualitativo y cuantitativo, así como tres pruebas psicológicas, cuyos resultados fueron complementados con un acercamiento psiquiátrico en los casos pertinentes.

### Algunos datos sobre la conciliación en equidad

Los registros oficiales disponibles son incompletos y no del todo confiables. Se estima en más de 7.000 los conciliadores en equidad nombrados a nivel nacional, no obstante en su proceso de búsqueda y ubicación, se logró hallar cerca de 1.400. La gran mayoría de estos corresponde a los antiguos procesos de formación.

**Mots clés:**

CONCILIATION, FAIBLESSES, POINTS FORTS.

**Résumé:**

Le présent article présente une avance des résultats obtenus dans le projet interinstitutionnel Institut d'Étude du Ministère Public – Ministère de l'Intérieur et de Justice, qui a prétendu, à travers d'un travail diagnostique et d'accompagnement, déterminer les faiblesses et les points forts d'un groupe de conciliateurs des départements de Nariño et de l'Atlantique. Ce sont des acteurs en équité qui se sont gradués avant le lancement de la nouvelle politique d'implantation de la Conciliation en Équité. Pour l'insuffisance d'espace, on ne présentera pas ici la information et l'analyse du département de l'Atlantique, dans lesquelles a participé Abraham Cabarcas C., Psychologue de l'Université du Nord; elle sera le motif d'un prochain article.

Un segundo objetivo nos llevó a evaluar la idoneidad de la dinámica y de la orientación prestada por los conciliadores en audiencias, así como determinar con claridad las necesidades de los usuarios y la forma como está siendo solventada (Álvarez-Correa M. et ál. 2008, 2010, 2011). Dicha labor se llevó a cabo con la ayuda de un instrumento diseñado al efecto, que buscó establecer aspectos comportamentales de las partes, acciones del conciliador ante la índole de los conflictos, pertinencia de las intervenciones y manejo de aspectos jurídicos, en particular en los casos abordados por la conciliación en derecho.

Finalmente se indagó por su conexión con lo institucional, la idoneidad y el nivel de compromiso de las autoridades locales para con la conciliación en equidad. Producto de lo anterior, se obtuvo un cuadro referencial del quehacer de la conciliación y de sus dimensiones, con especial énfasis en la figura. Aspectos tales como la naturaleza de la actividad económica y la edad de los conciliadores activos a 2008 y 2009, su contexto familiar, sus dificultades personales, sus proyectos y expectativas de vida, su nivel de conocimiento, etcétera, brindaron elementos de interés para comprender mejor la realidad de los operadores.

**Proyecciones**

Del amplio debate e información obtenida a lo largo de estos cuatro años de trabajo, son de resaltar algunos de las recomendaciones que se realizaron tendientes a mejorar los planteamientos del MICE:

- **La imperiosa necesidad de establecer un filtro riguroso y sistemático a los candidatos a conciliador en materia de salud mental.** Los trabajos realizados con conciliadores ya nombrados demostró que, entre otros aspectos, al menos el 22% muestra prevalencia de trastornos mentales<sup>3</sup> (Álvarez-Correa M. et ál. 2008; Álvarez-Correa M. et ál. 2009), circunstancia que afecta los procesos de conciliación, en ausencia de la realización de una selección previa en este aspecto.
- **Desarrollar competencias específicas para los conciliadores que a futuro permitan reforzar la selección de los candidatos a conciliadores.** La exigencia de los perfiles deben soportarse sobre un marco de competencias que ha de desarrollarse de conformidad a lo que se espera de la figura. Sobre esa base se montaron parámetros para los respectivos perfiles.
- **Mejorar el acompañamiento a los conciliadores en la etapa activa de su labor.** El índice acumulado de deserción en el “proceso viejo”, correspondiente a conciliadores nombrados en el período 1997 – 2009, es alto (83%); ello se debe en parte al insuficiente acompañamiento que les ha brindado la institucionalidad hasta el 2009, aspecto que se está procurando enmendar e impulsar en la actualidad.
- **La necesidad de medir los procesos por medio de indicadores.** En 2009 y 2010, partiendo de un esbozo de indicadores propuesto por el Ministerio del Interior y de Justicia, el IEMP modificó, desarrolló y

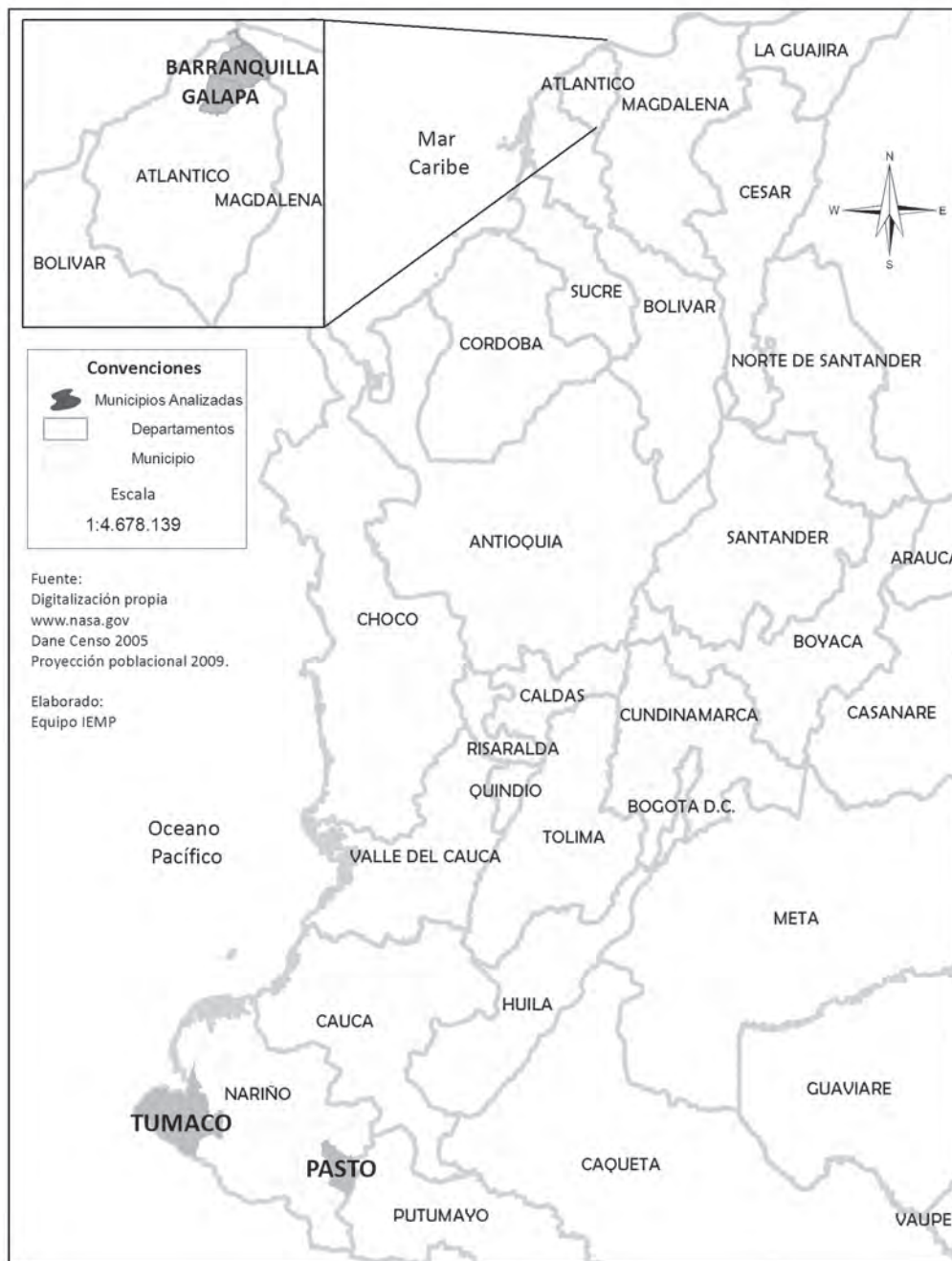
aplicó una batería de estos en algunas zonas piloto, arrojando una falta de compromiso de las entidades y de los conciliadores con respecto a su aplicación. Representa un aspecto de la di-

námica estructural que sugerimos debe corregirse a mediano término.

- **Perfeccionar los requisitos básicos para la aceptación de los candidatos a concilia-**

**ción.** Estos se diferencian de las competencias, en la medida que conforman las condiciones de base para que un individuo pueda convertirse siquiera en candidato a conciliador.

**Mapa N° 1. Ubicación de los municipios abordados**



**Nota:** Agradecimientos a Mayra González, Geógrafa del OSPA del Instituto de Estudios del Ministerio Público, por sus aportes en la construcción del mapa.



## El Programa Nacional de Justicia en Equidad

El Ministerio del Interior y de Justicia, se encarga de diseñar, gestionar y evaluar las diferentes iniciativas relacionadas con la resolución pacífica de conflictos que utilizan la equidad como un criterio esencial a la hora de su aplicación. Entre ellas, se destaca la figura de la conciliación en equidad. El Programa del Ministerio ofrece un acompañamiento técnico y operativo a aquellas organizaciones y gobiernos locales interesados en implementar la conciliación en equidad, dentro de sus municipios y zonas de influencia.

Lo anterior, conforme lo establecido por las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y el Decreto 1818 de 1998 que, entre otras, asignan funciones a la Dirección de Acceso a la Justicia, en relación con la conciliación en equidad. En ese sentido y como soporte institucional, el Programa Nacional de Justicia en Equidad de la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, se plantea como misión *“fortalecer y consolidar los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) que tienen como objetivo desarrollar la convivencia comunitaria, utilizando el criterio de la equidad como una herramienta esencial de su aplicación, en especial la figura de la conciliación en equidad”* (Ministerio del Interior y de Justicia 2009).

### ¿Cuáles son los propósitos del MICE?

La pretensión es la de darle sostenibilidad a la conciliación en equidad,

logrando que el proyecto de implementación de la figura se convierta en una realidad permanente en el espacio local. Tal como se referenció previamente, se han encontrado factores críticos que generaron la desaparición de algunas experiencias locales de conciliación en equidad. Una de las mayores dificultades observadas radica en la necesidad de construir una política local que no sea tributaria de las administraciones de turno<sup>4</sup>.

En ausencia de un referente legal que obligue a los gobiernos municipales a apoyar a los MASC, los soportes observados son siempre producto de las convicciones de las administraciones de turno, dinámica que va en contravía de una política de Estado ordenada. No obstante, de 2010 a la fecha se ha venido implementando un nuevo proceso que viene paulatinamente arrojando resultados satisfactorios en los distintos aspectos relevantes para una adecuada operación de la conciliación. Un ejemplo de ello se encuentra en el municipio de Puerto Tejada (Cauca), donde se ha realizado un proceso de selección más exigente y acorde con las demás acciones anteriormente mencionadas.

### ¿Qué buscó el proyecto?

Su principal propósito fue el de fortalecer, en un sector del país que en su momento fue cubierto por el llamado *antiguo proceso*, la implementación de los Puntos de Atención en Conciliación en Equidad (PACE), en barrios y/o sectores determinados. Ello se llevó a cabo en los municipios

de Pasto y Tumaco en el departamento de Nariño, en Barranquilla y Galapa en el departamento del Atlántico, por un periodo no mayor a cinco meses.

Los procesos que se siguen actualmente en el país frente a la conciliación en equidad, requieren un constante acompañamiento y para tal fin se hace necesario revisar los esquemas bajo los cuales se están nombrando nuevos conciliadores. Sin embargo, en aquellos sectores del territorio nacional donde la implantación se desarrolló con falencias ya diagnosticadas, se hace necesario fortalecer el accionar de quienes, siendo investidos con la figura, ejercen su rol, algunas veces sin las herramientas necesarias.

Dicha meta implicó el desarrollo de una labor prediagnóstica, sobre el estado de la conciliación en equidad en estos territorios, lo cual se combinó con la consecución de nuevos espacios para su ejercicio, la divulgación de la figura en las zonas seleccionadas y la aplicación de los indicadores diseñados mancomunadamente entre el IEMP y el Ministerio del Interior y de Justicia en el marco de la conciliación en equidad. Es de suma importancia resaltar, en el momento de conceptualizar y de proponer alternativas sobre cada proceso, la necesidad de analizar la información obtenida de modo integral, considerándola en su contexto social, cultural, institucional y geográfico; las dinámicas pueden variar en ciertos aspectos de una región a otra, de un municipio a otro, de ahí la relevancia de un abordaje multifactorial.

**Tabla N° I. Relación de métodos implementados en los departamentos de Nariño y del Atlántico, periodo noviembre 2010 – marzo 2011**

Métodos empleados	Departamentos y municipios			
	Nariño		Atlántico	
	Pasto	Tumaco	Barranquilla	Galapa
Organización de jornadas de conciliación en equidad con el grupo de conciliadores encontrados <sup>5</sup>	X	X	X	X
Entrevista con las autoridades locales que apoyan la figura <sup>6</sup>	X	X	X <sup>11</sup>	X <sup>12</sup>
Acompañamiento a audiencias de conciliadores <sup>7</sup>	X	X	X	X
Entrevista en profundidad con conciliadores en equidad <sup>8</sup>	X	X	X	X
Ejercicio de cartografía social <sup>9</sup>	-	X	-	-
Aplicación de instrumento de medición psicológica a conciliadores (IPDE y SDL 90)	X	X	X	X
Aplicación de APGAR familiar con conciliadores <sup>10</sup>	X	X	X	X
Sistematización de información de actas resueltas en 2010	X	X	-	-

De este modo, considerando la extensión del informe completo y las limitaciones del espacio propio a un artículo, se realiza aquí un avance del trabajo desarrollado en el departamento de Nariño, omitiendo por lo pronto los resultados obtenidos en el departamento del Atlántico que será motivo de un documento próximo. Así mismo, por requerir un amplio desarrollo, lo relacionado con la cartografía social y la evaluación de la salud mental, no serán aquí incluidos. Es de anotar que por representar cada departamento y/o municipio cualidades y características distintas, el proceso investigativo y los resultados obtenidos no siempre fueron homogéneos.

### Contexto sociopolítico de Pasto y Tumaco

**San Andrés de Tumaco**<sup>13</sup>, con una población de 180.464 habitantes (DANE, 2009), es un municipio del departamento de Nariño, situado a 300 km de San Juan de Pasto. Antes de la llegada de los conquistadores españoles la región fue el asiento de la Cultura Tumaco - La Tolita, con extensión en el territorio ecuatoriano, cuyos vestigios arqueológicos

son muy destacados y hacen parte de la riqueza del municipio actual.

Existen varias versiones sobre la fundación de Tumaco. Una primera señala que la fundación española sobre el asentamiento indígena existente fue en 1610, cuando el padre Onofre Esteban adelantó su trabajo misional en la costa del Pacífico, labor espiritual y material que culminó en 1613. Desde esta perspectiva, la fundación de San Andrés de Tumaco debió cumplirse entre 1610 y 1613. En otra versión y según el antropólogo, padre José María Garrido, se estimó que la fundación de Tumaco fue el día 30 de noviembre de 1640, fecha considerada oficial y a partir de la cual se cuenta para efectos conmemorativos.

Se encuentra ubicado en el suroccidente de Colombia; limita por el norte con el Océano Pacífico y el municipio de Francisco Pizarro, por el sur con la república del Ecuador, por el oriente con Roberto Payán y Barbacoas y por el occidente con el Océano Pacífico. Se caracteriza por un clima tropical húmedo con una temperatura ambiente promedio de 28°C, lo cual le permite ser una de las regiones más lluviosas

del mundo; fue azotada por un terremoto el 12 de diciembre de 1979.

Por su parte, la ciudad de Pasto, cuya población proyectada para 2010 era de 435.618 habitantes (DANE, 2010), es la segunda ciudad más grande de la región Pacífica después de Cali (Valle del Cauca). Está situado en el suroccidente de Colombia, en medio de la cordillera de los Andes en el macizo montañoso llamado nudo de los Pastos. La ciudad está situada en el denominado Valle de Atriz, al pie del volcán Galeras, con una temperatura promedio de 15°C y a 90 kilómetros de la línea del Ecuador. El 82% de la población es urbana, no obstante los 15 corregimientos de su población rural son base importante en la construcción de las identidades, el acervo cultural e incluso la historia misma de su formación arquitectónica.

Como capital del departamento de Nariño, es el centro político y económico más importante, aunque su economía es incipiente, dado que las fuentes de empleo se centran en el comercio formal e informal y en puestos de trabajo desde el sector público, posee las

principales sedes bancarias y controla todas las líneas de administración política y de justicia del departamento.

En el área urbana las principales actividades económicas son el comercio y los servicios, con algunas pequeñas industrias o microempresas, de las cuales cerca del 50% corresponden a la manufactura artesanal. Las empresas nariñenses de mayor tamaño se localizan en Pasto y corresponden principalmente a productos alimenticios, bebidas y fabricación de muebles, mientras que en la zona rural predominan las actividades agrícolas y de ganadería y en pequeña escala la actividad minera.

### La conciliación en Pasto y en Tumaco

La Casa de Justicia de Pasto viene funcionando desde 2003, pero la figura de la conciliación en equidad es más reciente (2006) y solo hasta el año 2010 consolidó su organización en torno a la Asociación de Conciliadores en Equidad. En Tumaco, la Casa de Justicia funciona desde hace año y medio, pero sus conciliadores ya se encuentran afiliados a la Asociación Colombiana de Conciliadores en Equidad (ACCE) y participan de los eventos anuales que esta realiza, lo que no sucede con los conciliadores de Pasto, un poco más preocupados por establecer diálogos con la administración local para conseguir herramientas logísticas que hagan más viable el trabajo en la ciudad.

Durante este tiempo, poco más de 200 personas han recibido la formación como conciliadores en equidad, pero en promedio solo un 10% de ellos se mantienen activos trabajando en el tema. En Pasto asistieron 140 personas pero solo 14 se mantienen activas, mientras que en Tumaco 74 cumplieron con la capacitación y solo nueve siguen trabajando.

La tensión más fuerte para los asociados de Tumaco radica en la imposibilidad de tener acceso a ciertas zonas rurales y urbanas, debido a la compleja situación de orden público. En Pasto, la preocupación más fuerte es de carácter interno entre conciliadores asociados y no asociados. Así

mismo, para estos resulta imposible trabajar si la administración local no asegura los recursos logísticos necesarios para las audiencias.

Esta situación conlleva preguntas sobre cómo se está entendiendo el ejercicio de la conciliación en equidad. Es decir, a partir del diálogo con los mismos conciliadores se develan elementos e imaginarios que intentan contestar la pregunta sobre las dificultades y los avances de la figura a nivel local.

Según los operadores, la conciliación no funciona “por culpa del Ministerio del Interior y de Justicia”. Según el testimonio de los conciliadores, este organismo “ha abandonado la figura a la suerte de las administraciones locales”. En este sentido, el Ministerio argumenta que la figura tiene cuatro momentos para considerar que un proceso se ha consolidado en una comunidad: **diagnóstico, sensibilización, formación y articulación con la localidad**. De acuerdo a lo encontrado, a excepción del diagnóstico, existen falencias en los otros tres puntos, por la época en la cual se dio ese proceso en particular.

Alrededor de la conciliación, podría considerarse que no se ha sensibilizado lo suficiente, por cuanto la comunidad, tanto en Pasto como en Tumaco, no visibiliza una apropiación de la figura por parte de los habitantes. La figura de la conciliación en derecho tiene mayor credibilidad en los compromisos que puede generar entre las partes, dada la formación en derecho de sus operadores; de hecho, algunas personas siguen pensando que las audiencias no son para lograr acuerdos sino para forzar a una de las partes a cumplir con las exigencias de la otra, lo cual se encuentra alejado de la filosofía de la conciliación.

Otros creen que el mecanismo tiene las herramientas coercitivas suficientes para forzar el cumplimiento de una deuda; lo cual indica su precariedad en el imaginario colectivo de las comunidades. Según los mismos conciliadores hace falta *publicitarla* más.

En cuanto a la formación, efectivamente se ha cumplido con el diplomado inicial pero los ac-

tores se quejan de que requieren mayor capacitación alrededor de las actualizaciones y de los cambios que se han venido generando. Incluso los mismos conciliadores aceptan que les falta entrenamiento en las formas de afrontar las audiencias.

De esta manera, la conciliación no funciona de manera óptima, entre otros aspectos, porque para las autoridades locales tampoco está consolidada como uno de los elementos funcionales más importantes en la prevención del delito y el fortalecimiento de la convivencia pacífica. Se dejó parcialmente la figura en manos de las administraciones locales, con la tarea del mantenimiento de las casas de justicia, así como la búsqueda y promoción de los conciliadores, sin que se mantenga el diálogo, monitoreo y seguimiento institucional de la figura más allá de los modestos informes que los conciliadores entregan a los coordinadores de las casas de justicia, carentes de trabajo epidemiológico periódico, mesas de análisis o discusión, para encontrar las causas y estrategias estructurales.

Es claro que en el momento de evaluar el actual estado de la conciliación en estas comarcas, también es necesario tener en cuenta la proyección social y cultural de un sector de los conciliadores, en lo cual tienen mucho que ver las limitaciones de carácter económico, el perfil social, la idiosincrasia, etcétera. Se presentan, de hecho, dinámicas características de ciertos sectores del territorio que no resultan ser fácilmente erradicables. Lo anterior muchas veces mediado por el cumplimiento de favores políticos (burocráticos) ante el mandatario de turno y sus electores, lo cual para muchos es un factor negativo en el funcionamiento y consolidación de la figura, ya que cada vez que las instancias de poder local varían, así mismo cambian sus colaboradores que muchas veces no están informados de manera suficiente sobre el tema de la conciliación en equidad, devolviendo el proceso al punto inicial o careciendo de la capacidad para afrontar el asunto en su verdadera dimensión.

Pero el elemento fundamental de fractura de la figura se encuentra asociado a la ausencia de in-

centivos económicos o de otra índole que, sin duda, reclaman los conciliadores. Está claro que este es el motivo de deserción más inmediato, que genera problemas de funcionalidad hasta de un 90%. Los conciliadores opinan que de haber un incentivo, aunque fuera pequeño, que les ayudara con sus problemas económicos cotidianos, se sentirían más cómodos con la figura; para otros, los incentivos no tienen que ser necesariamente económicos, muestran una clara preferencia por aquellos de tipo educativo, bien sea para sus hijos o para ellos mismos.

### ¿Qué avances se evidenciaron?

Una de las ganancias radica en que más allá de la descongestión de despachos judiciales, para lo cual fue concebida en un principio, la conciliación se ha convertido en un mecanismo importante en la resolución de conflictos, el fortalecimiento del tejido social y la convivencia pacífica. Para que lo anterior siga siendo posible es igual de acertado, tal como la norma lo estipula, que los conciliadores sean escogidos entre los líderes de las comunidades, ya que la administración de justicia requiere de operadores con cierto “*status*” y nivel de aceptación en sus respectivas comunidades.

Se puede observar, así mismo, que la necesaria consolidación de la figura dentro de los contextos sociales y culturales solo puede ser producto de los buenos resultados obtenidos en las audiencias de conciliación, los cuales son medibles cuantitativamente. No obstante, más allá de ello, los aspectos de satisfacción cualitativa son los que mantienen y postulan la figura. Independientemente de la manera como concluyan las audiencias, lo más importante es que las comunidades sientan que se ha administrado justicia mediante un mecanismo rápido, equitativo y eficaz.

De igual modo, la organización en asociaciones puede ser un instrumento que ayude a la articulación institucional y genere en los conciliadores sentido de pertenencia con su propia labor, tal como acontece en Pasto y Tumaco, en la medida que se emplee adecuadamente.

## Actas de audiencias

Un elemento que aparece relevante en las audiencias, es la ausencia de una o de las dos partes (generalmente el convocado). Son muchas las citas que son incumplidas, bien sea porque no se le da la suficiente importancia a la figura o porque no se cree en las sanciones y repercusiones jurídicas que conllevan, o simplemente por falta de tiempo (39.8% para el caso de Pasto). Esto genera un desgaste perjudicial en la operatividad misma, ya que el tiempo de las audiencias es limitado y la asignación de nuevas citas supone un aplazamiento en el tiempo, que vuelve inoperante la figura en la medida en que, por lo general, el tema por el cual se convoca requiere de medidas conciliatorias urgentes.

Se revisaron las actas de audiencias del año 2010 en Pasto y desde agosto de 2010 a febrero de 2011 en Tumaco. Lo más relevante para el caso de Pasto es que de 376 actas de conciliación recibidas en el PACE de la Casa de Justicia, 122 fueron resueltas con éxito. Es decir, que 254 audiencias de conciliación no llegaron a acuerdo o simplemente hubo inasistencia de alguna de las partes (39.8%). La inasistencia a la audiencia se debe inicialmente a dos factores:

- Quienes no creen en la figura, es decir no les merece importancia por cuanto no la reconocen como instancia decisoria de asuntos legales, “*si no voy no pasa nada*”. Estas personas creen que solo en el evento de ser solicitados por autoridad de un juzgado, tienen la “*obligación*” de asistir, so pena de multas o consecuencias legales en su contra. La dificultad aquí presente es de corte cultural. De este modo, se confirma la importancia de considerar la naturaleza de los imaginarios locales, cuya índole es ajena a la naturaleza de la figura y las dinámicas de la conciliación implementadas.
- Quienes sobrevaloran la figura y creen equivocadamente que en las audiencias la contraparte y el conciliador presionan para lograr un acuerdo que no es de sus intereses.

Las dos situaciones, aunque difieren en la manera de subvalorar o sobrevalorar la figura, corres-

ponden a un mismo síntoma: desconocimiento de los verdaderos atributos de la conciliación en equidad. Así mismo, la poca asistencia a los lugares de conciliación también se presenta por desconocimiento total de la existencia de la figura.

Durante el año de 2010, 106 (82.2%) de las 122 actas de conciliación en equidad resueltas en Pasto, corresponden a temas que tienen relación directa con asuntos de **dinero**. Ello podría significar que la gente que asiste a los centros de conciliación en equidad en Pasto, tiene especial interés en resolver asuntos menores de dinero que no tienen complicaciones jurídicas mayores, dado que todos los casos se dan entre personas naturales, clasificando los casos dentro del derecho civil. Lo referenciado tiene que ver con asuntos de dinero, tales como préstamos personales o mora en deudas adquiridas por concepto de arrendamiento o anticresis de inmuebles.

Llama la atención que no se encontró ninguna conciliación sobre cuota alimentaria como tampoco sobre problemas de maltrato físico entre personas conocidas, desconocidas o del orden intrafamiliar. Esto puede dar un indicio de que la figura, según la región, tiene una alta acogida en el imaginario de la gente para resolver asuntos de dinero que, en definitiva, es el tema que más influye para acudir a la conciliación. Ahora bien, la manera como las partes se acercan a la conciliación de estos temas puede ser muy diversa.

En Tumaco sucede algo parecido, con la única diferencia de que los conflictos que más se resuelven en las audiencias tienen que ver con la **separación de bienes**. Esto causa gran curiosidad, dado que se supone que la figura no tiene el poder para atender este tipo de situaciones. En la práctica consiste en un acuerdo mutuo entre las partes donde se *reparten* bienes inmuebles, lo que formalizan en un acta de conciliación.

## Entrevistas en profundidad

La principal preocupación de los conciliadores entrevistados es el insuficiente apoyo y arti-

culación institucional. Es lugar común tanto para Tumaco como para Pasto el desconocimiento y la desidia hacia la figura por parte de las administraciones locales en cabeza de sus respectivos alcaldes y secretarios de gobierno. La única salvedad se la puede hacer frente al coordinador de la Casa de Justicia de Tumaco, conocedor del tema y más proactivo hacia la resolución de la problemática presentada al interior de la figura de conciliación en equidad en esa ciudad.

En un segundo nivel se encuentra la autocrítica de los conciliadores referida en la falta de *sentidos*

*de pertenencia* con la figura. Este argumento es fuerte entre los conciliadores no asociados de Pasto, que ven en la asociación un lugar de intermediación torpe entre la consolidación de la figura y la administración local. Sin embargo, en ese mismo nivel se encuentra la preocupación por la carencia de espacios propios en la Casa de Justicia, para el caso de Pasto y, en general, dentro de las comunas para las dos ciudades.

Pasando de las preocupaciones a los sueños, resulta interesante que lo más relevante en las dos ciudades sea el de establecer / fortalecer los PACES en las comunas donde los conciliadores habitan.

**Tabla N°. 2.** Respuesta a la pregunta: ¿Cuál es su principal sueño como conciliador?

Ítems	%
Aportar en la solución de conflictos	30
Establecer y fortalecer PACE en las comunas	40
Obtener una motivación personal (salario, educación, transporte)	30
Total	100

A finales de abril del 2010 se consolidó la implementación de un PACE en la Cámara de Comercio de Tumaco, lo cual, aunque se entiende como parte importante dentro del proceso de articulación con la comunidad, tal como lo manifiesta el Ministerio, no responde literalmente a la necesidad de acercamiento de espacios de convivencia y justicia comunitaria a los lugares de habitación de la gente.

Virtualmente, el único PACE que hasta este momento viene funcionando por fuera de la Casa de Justicia, es el de la comuna cinco (5) en Tumaco. Este espacio es producto de un esfuerzo que las dos conciliadoras que viven en la zona han realizado para ganarse el aprecio y respeto de sus vecinos y para constituirse en conciliadoras de múltiples conflictos de orden familiar, en sus propias comunidades. El único inconveniente es que no se cuenta con una sistematización real de los resultados, por carencia de recursos propios o de apoyo institucional.

Los conciliadores de la comuna Diez en Pasto tuvieron un espacio en un colegio de la localidad du-

rante los últimos meses de 2010, pero dados los cambios de director en la institución, no fue posible mantenerlo. Actualmente se está dialogando con líderes comunales de los diferentes barrios para subsanar este impasse a la menor brevedad. De una manera menos relevante, los conciliadores reconocen entre sus sueños la posibilidad de una gratificación económica por su labor, aunque sin especificar la cuantía. Para muchos que saben que la figura no admite remuneración económica, hablan al menos de un subsidio de transporte que les permita acudir con mayor frecuencia a los centros de conciliación.

Entre las principales herramientas con que ellos cuentan está la disponibilidad (tiempo), al igual que el compromiso, la tolerancia, la persuasión (capacidad para llegar a acuerdos) y el conocimiento que para algunos se entiende desde lo jurídico y para otros desde el contexto social y la *Psicología*, al momento de afrontar las audiencias.

Por esta razón estas últimas herramientas son consideradas como las principales potenciali-

dades que los conciliadores reconocen para sí mismos. Un poco por debajo está lo que ellos denominan “la accesibilidad en la comunicación” refiriéndose a la capacidad de escuchar y de mantener una conversación fluida y den-

tro de los mejores términos con las partes y también la capacidad de liderazgo, dado que se supone que las comunidades solo acuden a personas que gocen de algún tipo de liderazgo comunitario.

**Tabla N°. 3.** Respuesta a la pregunta: ¿Cuáles son sus potencialidades como conciliador?

Ítems	%
Comunicación y liderazgo	20
Alto nivel de exigencia	10
Conocimientos (jurídicos, sociales)	30
Persuasión	10
Capacidad de escucha	20
Imparcialidad	10
Total	100

Entre los motivos para mantenerse como conciliadores la mayoría coincide con la necesidad de ayudar a resolver conflictos, lo cual se encuentra emparentado con la idea sobre su importante papel como constructores de espacios de convivencia y resolución pacífica de conflictos. Aquí caben variados conceptos, desde las posturas más altruistas, como la vocación de servicio, hasta el deseo, no siempre manifiesto pero sí latente, de reconocimiento social.

Al cambiar la pregunta sobre los motivos, experiencias o situaciones que forzarían una salida del grupo de conciliadores activos, la mayoría se refiere al insuficiente apoyo institucional.

Esta respuesta concuerda con la principal preocupación de los conciliadores en la primera pregunta, que se ejemplifica con la carta de renuncia que presenta en el mes de marzo Leticia Estacio, secretaria de la Asociación de Conciliadores de Tumaco.

En segundo plano, pero no menos importante, se encuentra el tema de las amenazas que en Tumaco tiene una significación fáctica. Hacia la periferia se encuentran múltiples zonas urbanas que sin el conocimiento previo o del acompañamiento de un *padrino*, son territorios vedados para los conciliadores o para cualquier persona ajena a estos territorios, donde se configuran y descon-

figuran alianzas, fronteras y contextos a partir de las lógicas de los juegos de los micropoderes, auspiciadas la mayoría de las veces, por los agentes del conflicto armado que vive el país.

El temor también radica en la recurrente situación de peligro en que se encuentra el conciliador cuando una de las partes, quien no queda lo suficientemente conforme con el acuerdo logrado en la audiencia, se siente presionada y adopta una actitud conflictiva ante el conciliador, animada por el respaldo del que goza en su condición de militante, amigo o simpatizante de grupos armados ilegales que subvierten la autoridad en estos contextos barriales.

Cuando se indaga por las cosas, elementos o recursos que le hacen falta a la figura para que funcione de manera óptima, la respuesta vuelve a girar alrededor del apoyo efectivo Institucional, esta vez no solo en el orden local sino con participación del Ministerio del Interior y de Justicia y, de otro lado, los incentivos económicos o educativos para los conciliadores. La mayoría concuerda con la idea de que de haber un incentivo tangible de alguna naturaleza para los conciliadores, estarían más dispuestos a trabajar de una manera más eficiente. Aunque el planteamiento es coherente en sí, no se está del todo conforme con lo que se entiende por *labores de voluntariados*.

Algunos de los conciliadores en Pasto mencionaron que a la figura le hacía falta una buena selección de los conciliadores, lo cual nos lleva al interrogante sobre el perfil ideal que debe tener

un buen conciliador. Esta reflexión confirma la importancia de los cambios que se han venido implementando en el MICE, por medio de las evaluaciones realizadas.

**Tabla N°. 4.** Respuesta a la pregunta: ¿Cuál sería el perfil ideal de un conciliador?

Ítems	%
Liderazgo y conocimiento de la comunidad	20
Capacitación (conocimientos varios)	30
Compromiso	15
Carisma	10
Facilidad de comunicación	10
Honestidad	5
Capacidad de persuasión	5
Disponibilidad de tiempo	5
Autoestima	5
Ser bachiller	5
Total	100

Para la mayoría, la capacitación, que puede ser entendida como conocimientos jurídicos, de actualización, de afrontamiento de audiencias o de conocimientos básicos en informática, es el principal elemento que debe tener un conciliador. Por ello, algunos precisan que el conciliador requiere necesariamente de una educación básica secundaria para aspirar a su condición de conciliador; otros creen que los conciliadores deberían ser profesionales en Derecho, condición que desvirtúa totalmente la figura y su naturaleza, marginando las posibilidades de muchos líderes comunitarios de participar.

Por eso se resalta la capacidad de liderazgo, traducido en la facilidad de movimiento y de aceptación entre las comunidades. Esto resulta interesante, toda vez que se supone que los conciliadores no se dedican únicamente a resolver en un acta conflictos personales o familiares aislados que se suman en los anaqueles de una oficina, sino que son agentes de cambio y de transformación de espacios de convivencia y de resolución pacífica de conflictos que, de no encontrarles solución a tiempo, podrían revestir mayor gravedad en el futuro.

La comunicación es otra herramienta fundamental de un conciliador. Todos concuerdan que la capacidad de escuchar al otro, así como la facilidad de expresión para poner todas las variables en

juego y para llevar a las partes hacia un acuerdo, adoptando una posición tranquila y neutral en las audiencias, es elemento clave para que una audiencia termine de manera satisfactoria.

Dado que se preguntó por las falencias que tiene la figura, donde el entrevistado es bastante susceptible a contestar desde una mirada externa, las entrevistas terminan con la pregunta sobre las cosas que el conciliador está dispuesto a hacer para que la figura funcione, tratando de indagar sobre los niveles de compromiso que tienen con ella. Frente a este tema, hay tres elementos a tener en cuenta para fortalecer la conciliación:

- **Los conciliadores están dispuestos a participar activamente en la publicidad o difusión de la figura.** Lo anterior supone un enorme ejercicio pedagógico teórico práctico con las comunidades en general pero también con comunidades organizadas como colegios, juntas de acción comunal, grupos de jóvenes, escuelas de padres, etcétera, donde se presenten las ventajas, alcances, procedimientos, contenidos y rutas jurídicas, que permitan el desarrollo de la conciliación.
- **Los conciliadores tienen capacidad de gestión para lograr los espacios necesarios para el ejercicio de la conciliación.** Ello es determinante para alcanzar la creación



de nuevos PACES en las comunas, como lo demuestran los esfuerzos de los conciliadores de la comuna Cinco de Pasto.

- **Los conciliadores tiene relación con la capacidad de persuasión entre ellos mismos, para no abandonar la figura pese a las circunstancias.** Quienes son líderes y para quienes dentro de sus quehaceres comunitarios, la conciliación no es la única actividad comunitaria, se sienten mucho más cohesionados con la figura que aquellos que lo hacen desde un interés o motivación particular.

### Algunas conclusiones

Es de resaltar ciertos aspectos observados en ambos procesos, de lo que se ha expuesto en esta oportunidad, a saber:

- Un elevado índice de abandono de los conciliadores, lo cual coincide con las tendencias observadas.
- Apoyo parcial a la conciliación por parte de las administraciones locales y sería importante impulsar la generación de una ley que asegure su sostenibilidad desde esta perspectiva.
- Imaginarios orientados hacia el carácter *normativo* de la conciliación, perdiendo un tanto de vista la importancia de su carácter comunitario.
- Preocupación por el dinero en un sector de los actores, lo cual si bien tiene su explicación, poca cabida encuentra en una dinámica que se centra en el voluntariado. Ello, no obstante, no va en contravía de la hipótesis de instaurar incentivos educativos o asociados, que podrían servir

de motivación para aquellos conciliadores sobresalientes.

### Referencias Bibliográficas

- Álvarez-Correa M., Corzo L., Figueroa D. *Jueces de Paz. Una figura de la Justicia Comunitaria – Análisis*. Instituto de Estudios del Ministerio Público 2005.
- Álvarez-Correa M., Moreno C., Rodríguez M., Mendoza V., Louis E. *Cantores de Letras. La conciliación en equidad y en derecho (justicia de paz, mediación y promoción)*. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Ministerio del Interior y de Justicia, Fundación Antonio Restrepo Barco. 2008.
- *Ámbito Jurídico*. “Conciliación, informalidad y gratuidad, principios rectores de justicia de paz – Comunidad: protagonista de la justicia”. Bogotá: 17 – 30 de septiembre 2001.
- Ardila, E. “Claves para el estudio de las políticas en justicia comunitaria”. *El Otro*.
- Ardila, E. Ramírez, L. Gamba, A. “La conciliación en equidad. Entre comunidad y estado. *Red de Justicia Comunitaria*. Bogotá 2004.
- Ariza, R. “La justicia comunitaria: Aportes a la construcción de un orden jurídico social en justicia comunitaria y jueces de paz. *Las Técnicas de la paciencia*”. *Corporación Región*. Medellín 2000.
- Borrero, C. “La justicia comunitaria: ¿Peón de sacrificio o torre de marfil?, en *Pensamiento Jurídico*, n° 12” *Justicia Comunitaria I*. Unibiblos. Bogotá, 1999.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Resolución N° 1399 de agosto 25 de 2003, Por la cual se establecen los requisitos para obtener el aval que autoriza a capacitar conciliadores. Bogotá, 2003.
- RED DE JUSTICIAS COMUNITARIAS Y TRATAMIENTO DE CONFLICTOS. *Memorias. Otra justicia posible. La justicia comunitaria como ruta para la democracia*. Bogotá, 2005.

### Notas

- 1 Director del proyecto. Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minor's en Economía y Derecho de

la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Maestría en Psicología de la AIU. Actualmente Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia en Equidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Ha publicado treinta libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, sistema penal acusatorio, sistema de responsabilidad para adolescentes, delitos sexuales, tribus urbanas y conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.

- 2 Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con experiencia en comunidades indígenas y campesinas en el departamento de Nariño; coautor de una investigación sobre problemática de familia desarrollada en diez departamentos del país (2009 – 2011) por el Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- 3 4% de distimia, 15% de trastorno depresivo mayor; 2% de trastorno de ansiedad generalizada, 1% de trastorno mixto de ansiedad y depresión (Álvarez-Correa M. et ál. 2008: 84).
- 4 A la fecha no existe norma que constriña a los alcaldes locales a invertir en la conciliación, factor que ha dado como resultado una amplia variabilidad en los distintos procesos de implantación.
- 5 Para reactivar y fortalecer la figura en los municipios.
- 6 Secretarías de gobierno municipal, coordinadores de casas de justicia, etcétera, con el objeto de concertar espacios adecuados para los conciliadores en alguna de las dependencias de la administración municipal (de no haberlos), para promover la figura, etcétera, por medio de los instrumentos diseñados a ese efecto.
- 7 Se hizo énfasis en la Casa de Justicia y Paz.
- 8 En ese municipio no hay casa de justicia.
- 9 Aplicando instrumento de evaluación diseñado con ese propósito.
- 10 En aras de conocer logros, dificultades, propósitos, iniciativas y alcances de la figura en cada una de las zonas de trabajo.
- 11 Referencia las relaciones de conflicto, presencia de la figura y resultados en el municipio. Se contó para ello con el apoyo de la geógrafa Mayra González del grupo de investigación justicia y comunidad del IEMP.
- 12 No tenido en cuenta en el proceso final de sistematización, por la no confiabilidad encontrada en ciertos segmentos de la información recopilada.
- 13 Fue elevado a la categoría de “Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico”, por el Congreso Nacional de Colombia mediante el Acto Legislativo número 02 de 2007, determinación que fue declarada inexecutable (inválida) por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-033/09<sup>2</sup>.

# Vivencias

## Claves:

CULTURA, HISTORIA.

## Resumen:

Producto del choque entre la cultura latinoamericana proveniente del continente (Colombia) y la afroanglosajona, los habitantes originales de las Islas de San Andrés, Providencias y Santa Catalina, los raizales, padecen un fuerte proceso de desculturización. Lejos del propósito de generar un debate sistemático al respecto, uno de los integrantes de esa comunidad hace un llamado para recuperar el terreno perdido, para lo cual propone una posible solución.

## Mots clés:

CULTURE, HISTOIRE.

## Résumé:

*Produit du choc entre la culture latino-américaine originaire du continent (Colombie) et la afro – anglophone, les habitants originels des Iles de San Andrés, Providencias y Santa Catalina, souffrent un fort procès de d’oubli de leur culture. Loin de vouloir générer un débat systématique, un intégrant de cette société fait un appel pour récupérer le terrain perdu, et propose une solution.*

**Recepción:** 12 de abril de 2011 • **Aceptación:** 5 de mayo de 2011

JIMMY ARCHIBOLD<sup>1</sup>

Cuando yo era niño en la isla de Providencia, las cosas eran tan diferentes en mi barrio. Vivía en la escalera de Jacob, en la loma frente a la bahía de Santa Isabel, donde se ve el ocaso. Al parecer mis tatarabuelos, emigrando de Jamaica, al llegar a este sitio, Francis Archibold, terrateniente inglés, con grandes cultivos de caña de azúcar en Jamaica, vio que tenía algún parecido con un sitio de ese país, llamado con el mismo nombre, que a la vez fue traído en la memoria con los esclavos que llegaron de África. Cristianos muy religiosos, esclavos venidos de Costa de Marfil, Costa de Oro en África. Allí, con mi madre, mi padre, mis hermanos y mis abuelos vivíamos en una paz que con los años, poco a poco, fue desapareciendo.

Me acuerdo, por ejemplo, que a mis ocho años fue por primera vez que tuve conocimiento de que alguien se moría, pues no era común, ya que solo ocurría cada cinco o diez años. Mi comunidad hablaba perfectamente el inglés creole y no teníamos conocimiento de ningún idioma extranjero. Los profesores eran la mayoría de la isla y sus enseñanzas eran en inglés perfecto.

Historias o leyendas de personajes que me contaba mi abuelo, como la del filósofo Oscar Bryan, conocido como *el loco*, quien solía cargar con un saco lleno de basura sobre su espalda cuando se paseaba con pantalón corto y camisa vieja por la calle. A principio de 1970, una tarde de mucho viento y marea alta, algunos nativos vieron un objeto arrastrado por la corriente del mar, parecía una boya de luz acuática que venía a la deriva, siendo arrastrada por los vientos del norte. Cientos de los nativos al verlo partieron en su búsqueda, ya que cuando un barco encallaba, se solía coger los enseres que les podía ayudar en casa, pues pocos barcos en aquella época visitaban la isla de Providencia, pero ninguno de estos hombres pudieron coger la boya iluminada, por ser muy pesada.

Se devolvieron fracasados, no pudieron entre todos rescatarla, pero al otro día se supo que Oscar Bryan, *el loco*, había presuntamente arrastrado solo en un bote de remo la boya desde el norte (Santa Catalina) hacia la parte casi central de la isla (Punta Rocosa). Todavía me pregunto, de ser cierto, ¿cómo pudo haberlo hecho?

También tengo memoria de que uno de los nativos de aquella época se encontró un billete de 20 dólares y levantó un palo poniendo el billete arriba escribiendo a su vez un letrero con un mensaje que decía “AL QUE SE LE PERDIÓ” y duró este billete por casi cuatro meses colgado en el palo.... La gente era tan honesta que los contratos se hacían de palabra, ya que era la que valía, pues esta cultura inglesa mezclada con negro africano, era lo que para nosotros predominaba y que aún se mantiene en ciertas pero muy pocas familias de la isla.

Después de mis siete años, mis padres emigraron a Santa Marta en busca de mejores trabajos. Ahí conocí la diferencia de culturas entre los costeños y la gente raizal, comprendí lo injusto de la sociedad, ya que siempre escuchaba noticias de asesinatos y muertes por diferentes causas, además de la discriminación racial, porque ellos nos veían diferentes en el tipo de cabello.

Regresé a Providencia después de tres años de ausencia, a mi regreso me uní a los boy scout y viví una etapa de ocho años de liderazgo, responsabilidad, unión, amor a la naturaleza y trabajo en equipo, la que deja grandes enseñanzas para toda la vida y un semillero de jóvenes útiles a la sociedad. Hoy esas cosas que te dan conocimientos y que te enseñan a ser líder, ya no existen, fueron reemplazadas por el tráfico de drogas que hace que los jóvenes quieran enriquecerse fácilmente sin experimentar lo sano de la vida.

Hoy, en estos sitios apartados los espacios culturales en aspectos tales como la música, la danza, el deporte, el teatro y el arte, en térmi-

nos generales, reciben poco apoyo y gozan de insuficiente planeación, lo cual limita su difusión.

Después de mis 17 años, tras haber culminado mis estudios de bachillerato, empecé a estudiar el arte de la música, impulsado por convicciones propias y por la presencia y la aceptación de muchos grupos musicales tradicionales en el archipiélago.

Pareciera que en esas épocas se le hacía más reconocimiento a la cultura, a lo tradicional. Recuerdo aquel carnaval al estilo pirata donde las reinas llegaban en su barco y los jóvenes disfrazados de piratas, algo bien caribeño acompañado de las champetas y el reggeton, cuando no se escuchaban las cumbias o vallenatos que hoy agudizan nuestros oídos, las emisoras nacionales no le han dado el suficiente apoyo a nuestras músicas tradicionales y prefieren pasar otro tipo de muestras culturales, haciendo que los jóvenes opten por escoger estos géneros con nuevos ritmos de vida ¡Cómo extraño la vivencia en nuestras raíces, en el Archipiélago! Hoy, pocas veces se disfruta de un buen grupo de música tradicional y de sus danzas en cualquier lugar público, pues se prefiere dar paso a lo de afuera, con poco o casi ningún apoyo a lo nuestro.

Los raizales éramos muy apegados a nuestras tradiciones años atrás, mientras que a la fecha, debido a la superpoblación y a la diversidad de culturas existentes en el archipiélago, difícilmente nos permite ser nosotros mismos; hemos perdido mucho de nuestra cultura, quieren pensar por nosotros, sentir por nosotros, no nos dejan ser y tampoco luchamos contra ello.

Debido a esta sobrepoblación que hay en las islas, la cultura raizal se ve muy poco (barrios Loma, San Luis), pues tal como lo venía diciendo, es mayor la gente continental en la isla (Centro) que los propios isleños y nuestras expresiones culturales se van perdiendo. Es urgente y necesario a través de nuestra música, de nuestras costumbres, de nuestra lengua, que la gente que llegue adopte esas tradiciones y traten aunque sea de entender nuestra lengua, para que perdure la cultura y no se pierda.

¡Devuélveme a mi San Andrés! Es inaudito lo que pasa, ya la paz no retorna y los problemas se agudizan más (bandas criminales, extorsión, desapariciones, muerte, etcétera), que se leen continuamente en los periódicos locales.

¡Devuélveme a mi San Andrés!, como lo era antes, donde se dormía con las ventanas abiertas, sin pensar en que alguien fuera a perturbar tu paz.

Como maestro y compositor de nuestras músicas tradicionales, vengo desempeñando, además de la investigación, la docencia como fundador de las escuelas de música típica tradicional en la isla de San Andrés, donde por medio de proyectos realizo la enseñanza de nuestra música a los niños de estratos 1, 2 y 3 de los barrios Loma, San Luis y Centro. Es importante para mí como fundador de estas escuelas y como protector de muestras tradicionales, dejar semilleros de niños y jóvenes que nos representen el día de mañana y que no pierdan el amor por nuestras costumbres.

Hoy, el futuro de nuestra cultura se tiene que forjar en la formación de

los niños a través de las enseñanzas de las tradiciones, motivo por el cual he venido desarrollando en el transcurso de los últimos ocho años, con el apoyo del Ministerio de Cultura y la Unidad Departamental de Cultura, proyectos de formación (proyecto escuelas) y de investigación.

En la tarea de recuperar las costumbres de la comunidad raizal, invito a los niños para que asistan a las escuelas de formación, motivo por el cual realizo visitas de casa en casa a padres y a familiares, conversando con ellos en nuestra lengua creole acerca de nuestras costumbres, hablando del ayer y del hoy. Llevo a cabo estas visitas en los barrios, promoviendo también la repartición de volantes de promoción e invitaciones en iglesias, colegios, etcétera, con el propósito de que los niños aprendan nuestras tradiciones.

Uno de los posibles mecanismos existentes para alcanzar esta meta es acudiendo a las escuelas de música donde se les enseña a tocar los instrumentos tradicionales de la isla, tales como guitarra, violín, mandolina, jaw bone, wash tub y maracas.

En algunas familias isleñas, las condiciones económicas son mínimas y no se cuenta con los medios para que sus hijos tengan una asistencia constante a estos centros musicales. A ello se le suma la poca sensibilización de los padres para ocupar de manera productiva el tiempo de su familia, por eso veo la importancia de las visitas a estos barrios. Además se retoma nuestra lengua creole a través de expresiones habladas y de nuestro patrimonio oral, la música.

En estas escuelas musicales sigo invirtiendo en la enseñanza, en uni-

formes, arreglo de instrumentos, instrumentos musicales, transporte, publicidad, muestras musicales en diferentes eventos, ya que el aporte gubernamental que se recibe es para la contratación de los diferentes instructores de música tradicional.

### Notas

- <sup>1</sup> Músico oriundo de la Isla de Providencia que se ha dedicado en el transcurso de los últimos ocho años a la promoción y recuperación de los ritmos tradicionales y del legado cultural de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Estudió en la Escuela Nacional de Deportes en Cali; con su primer grupo musical "Island Survival" recibió en 1985 premio en Washington D. C. (EE. UU.), logrando ser el grupo pionero de la Isla de Providencia en expandir su cultura musical; primer grupo de reggae en viajar a la feria de Cali y en obtener el primer puesto en la feria de rock y reggae, en la que Jimmy se desempeña como vocalista y guitarrista. Ha sacado los CD "My Baby", "Freedom of Thinking", e "Isla de Sol" en el 2009 con el apoyo de la unidad departamental de cultura.

# El Camino

CUENTO

**Claves:**

CONOCIMIENTO, CONCENTRACIÓN, PERCEPCIÓN, SENTIMIENTOS.

**Recepción:** 15 de abril de 2011 • **Aceptación:** 5 de mayo de 2011

**Resumen:**

La magia de la fantasía resulta con frecuencia mucho más cercana de la realidad de lo que se espera.

MIGUEL ÁLVAREZ - CORREA G.<sup>1</sup>

El Kiai resonó en el vacío de una playa desierta; el alba estaba hasta ahora, apenas naciendo, apenas, apenas despuntando, detrás del incesante vaivén de las olas.

Asustados, sorprendidos por el canto de las almas, los pájaros emprendieron su vuelo hacia el infinito.

Hacia lo desconocido.

Sobre un fondo pálido y rojizo, Shema semejaba una sombra embrujada que, por arte de desconocidas fuerzas, elaborada extrañas formas sin aparentes principio ni fin. Brazos y piernas se movían al son de una misteriosa música interna, dando lugar a un baile embrujado cuyo sentido permanecía incomprensible al Testigo de los Cuerpos.

A intervalos regulares, las cadencias entonaban otro ritmo, para juego de entretejidos pases, de nuevo volver a las primeras sucesiones.

Y de nuevo.

Y de nuevo.

En una ronda sin fin.

Pero tras de cada ronda los movimientos adquirirían mayor soltura, mayor fuerza, mayor precisión. Cada nueva cadencia repetida, hablada para sí sola un extraño lenguaje; un extraño y muy, muy viejo lenguaje. Un lenguaje que ya existía antes de ser la palabra escrita y el diáfano pergamino y el dedicado Escriba y muchos caminantes se detenían para escuchar las silenciosas palabras y aunque pocos las entendían, no por ello perdían su encanto. Había en ellas una extraña fuerza hipnótica que, inexplicable, incomprensiblemente, atrapaba al transeúnte.

**Mots clés:**

SAVOIR, CONCENTRATION, PERCEPTION, SENTIMENTS.

**Résumé:**

*La magie de la fantaisie est fréquemment beaucoup plus proche de réalité que on peut croire.*

Y de pronto la magia se detuvo. El mago se derrumbó.

Vencido por el cansancio, borracho de su música, Shema permaneció un largo rato, inmóvil en la arena.

Pasó un cangrejo y volvieron los cormoranes.

Y de pronto Shema volvió a erguirse.

Lentamente.

Muy lentamente.

Lo hizo frente al sol naciente. Tomó una larga inspiración y, poco a poco, volvió a entonar una nueva melodía. Al principio, de modo imperceptible y cada vez con mayor ímpetu fue aumentando paulatinamente su velocidad.

Y el cuerpo volvió a iniciar su baile.

Y los pájaros volvieron a volar.

*“Buen día, Shema  
Buen día, Beni  
¿Está el Maestro, Beni?  
Sí, Shema. Está en el antejardín hablando con los  
Bonzai.  
Gracias Beni”*

El Maestro Shempai era un extraño Maestro. El Maestro Shempai enseñaba sin enseñar, hablaba sin hablar. A sus horas de descanso, discurría con sus Bonzai. Cualquiera diría que el anciano estaba trastornado, pero no.

Shempai decía que las plantas eran más agradecidas que los seres humanos. Decía que, mientras hablaba ellas le entendían. Las plantas son entes sencillos agradecidas por placeres sencillos. Cuando estaba cansado de los ruidos vacíos de los hombres, Shempai iba donde sus Bonzai y les hablaba y les hablaba. A veces en alta voz, a veces en silencio, pero más que todo en silencio.

Shempai comentaba a menudo a sus alumnos que la mayoría de los hombres hablaban por ha-

blar. Shempai decía que muchos hombres eran como cuerpos vacíos quienes, para no sentirse demasiado solos consigo mismos, necesitaban hablar y hablar y hablar.

Y todo ese ruido mareaba al Maestro.

Shempai enseñaba que tanto las formas fundamentales practicadas en la Escuela, como el actuar diario, habían de regirse por el corazón. Los actos debían guiarse por un justo sentir, por un justo pensar. Shempai había siempre sido muy estricto al respecto.

*“- Buen día, Sensei?”*

*...*

*-Ya lo escuché Shema, ya lo escuché. Buen día. Buen día ¿Cómo van tus cosas?*

*- No muy bien Maestro. No muy bien. No logro que las gaviotas no se alejen de mí en mis prácticas. El movimiento las asusta y se alejan. Por muy despacio que realice los encadenamientos, se alejan.*

*- Eso es porque las aves aun sienten que no existe la suficiente armonía en ti. Tus conflictos internos chocan con la calma de la playa. Tu diálogo interior es aún demasiado ruidoso.*

*-Sensei, pienso, y pienso en el mejor camino para lograrlo, pero no lo logro. Irremediamente los pájaros huyen. No importe la cadencia ni el espíritu del canto, los pájaros siempre se alejan y no retornan sino hasta cuando haya terminado.*

*-No has de pensar. Cuando bailas, cuando cantas, cuando amas, tu cuerpo toma las riendas y la mente deja de ser por un lapso de tiempo. Has de ser tu técnica. “Mientras te esfuerces por ser, nunca serás. Mientras identifique a tu técnica y no como algo tuyo, como algo que está en ti, los pájaros se seguirán yendo.”*

Shema llevaba meses y meses repitiendo los mismos gestos. Shema llevaba meses y meses contándole sus infortunios al Maestro Shempai y Shempai llevaba meses y meses contestándole siempre lo mismo: *“¡No piense! ¡Actúe! ¡Actúe y no piense!”*.

Algún día, al cabo de infructuosos intentos, Shema, desconsolado y desmotivado, se quedó largos momentos contemplando la mar, cuando, de

pronto, inesperadamente, una diminuta voz se hizo sentir detrás de sus espaldas:

“- Shema. Shema Pensón. ¿Me oyes pequeño Shema?”.

La voz provenía de un extraño personaje de no más de veinte centímetros de alto. Vestido con un enterizo verde, descalzo con pies palmados y totalmente calvo; el diminuto personaje trataba de llamar la atención de Shema.

“-¿Quién eres tú? ¿Quién eres tú pequeño hombre? Las viejas leyendas de la playa del Runzuri que me detallaba mi padre en las noches de Roschipana; él hablaba de los espíritus de la playa. Nosotros siempre las hemos considerado como una invención de gente supersticiosa, como cuentos para niños. Pero... Parece ser que no ser así. ¿Quién eres tú pequeño hombre? ¿Quién eres tú?”

Yo soy Kiliman y no soy un espíritu. Soy hecho de carne y hueso. Soy Buprap entre los Buprap. Nosotros vivimos bajo la tierra o en el mar. Soy un Buprap entre los Buprap bajo la tierra. Vivimos allá en los Fjord de la Bahía. Me agrada que no te hayas asustado al verme. Antaño tu gente y mi gente éramos amigos. Hace muchas, muchas lunas nosotros y tu gente éramos como los dedos de la mano. Pero ya no. Desde que dejaron el Culto de la Sabiduría, dejaron de visitarnos y nos convertimos para ustedes en un mero mito, en un recuerdo, en una invención.

- ¿A qué vienes pequeño hombre? ¿Piensas reiniciar el diálogo entre nuestros dos pueblos a través de mi intermedio?

- No, Shema Pensón. Las lenguas son muy viejas y el hombre de ahora no es el mismo hombre de antes. Vengo a ayudarte. Vengo, de parte de mi pueblo a ayudarte. Pero a ti, a nadie más. Si aceptas mi ayuda, vengo a dártela. Nosotros llevamos mucho tiempo observándote. Nos generas simpatías. Aunque también es cierto que los Pájaros de la Playa nos pidieron ayudarlos, tus actividades no los deja dormir en paz desde hace ya varias semanas, les perturbas el sueño y el descanso.

Eres un buen muchacho, Shema. Creemos en tus intenciones. Por eso es que estoy aquí, porque eres un

buen muchacho. Todos los Buprap entre los Buprap llevamos observándote desde que iniciaste tus bailes matutinos.

Tus volteretas se han convertido en nuestra principal diversión. Lo haces muy bien, Shema Pensón. Muy bien, pero te falta. Todavía te falta y nosotros te queremos ayudar.

- Pero, ¿En qué me podrías ayudar pequeño Buprap?

- En callar tus voces internas, Shema. En callar tus voces internas.

- Sí Eso dice el Maestro Shempai. Afirma que aún mi espíritu es todavía demasiado ruidoso. A raíz de ciertos bochornosos y perturbadores acontecimientos que generé en mi familia y en casa de Sensei Shempai, el Maestro decidió que mi espíritu necesitaba “aire puro”. Y entonces fue cuando me mandó a hablar con las gaviotas. Hasta que no lo logre, la Escuela del maestro Shempai se mantendrá cerrada para mí. A pesar de que no hay quién me gane, el Maestro insiste en que he de estar aquí. De acuerdo con sus afirmaciones, la edad no me favorece. El mundo se está abriendo para mí y he de hallar la forma de atender la embestida de los acontecimientos, sin alteraciones, sin perturbaciones. Por eso me mandó aquí.

- Tu problema, pequeño Shema, descansa en tus sentimientos. Hay muchos de ellos que están acosando tu mente. Es mucha gente para una sola cabeza. Debes conseguir que en el momento de tus prácticas las palabras dejen de ser. Debes dejar atrás los calificativos, los prejuicios, los miedos. Debes lograr que nada te preocupe. Y entonces será cuando podrás realmente hacer. Tu técnica se convertirá realmente en la máxima expresión de lo que eres.

- Pero...

- No preguntes tanto pequeño Shema. Tan solo acuérdate de mis palabras. Vine a avisarte que pronto encontrarás ese alguien que está capacitado para permitirte volver a la Escuela del Maestro Shempai; vine a decirte que has de canalizar la vía por el sentimiento adecuado. No tienes derecho de equivocarte en eso. Has de hallar el sentimiento adecuado. Has de dejarte guiar por él y así hallarás la salida.

- Pero... No hay ningún otro Maestro en el Pueblo que podría... No...

- “Adiós pequeño Shema, adiós, y mucha suerte”.

Y antes de que pudiera reaccionar Shema, el Buprap entre los Buprap, como por arte de magia, desapareció entre las rocas.

De su presencia quedaban como único testigo diminutas huellas palmadas impresas en la arena.

Poco tiempo después, Shema se enamoró de una niña del pueblo. Jamás supo exactamente cómo sucedió. Tan solo sabe que se enamoró. Dejó un tiempo sin volver a la Playa. Dejó un tiempo sin visitar al Maestro Shempai. Era para él un sentimiento totalmente nuevo y enloquecedor. Así que, Shema se dedicó a estudiar sus nuevas percepciones. Había de hallar el equilibrio en medio de la confusión que reinaba en su alma y en su corazón. Por un tiempo concilió difícilmente el sueño, perdió temporalmente su concentración y cambió su tranquilidad de alma por una euforia, fruto de las cosas novedosas.

Hasta que un buen día el Maestro Shempai lo llevó a la Playa y le pidió que realizará ante él los ejercicios. Shema alegó que no, que hacía ya varios días que no los había practicado, que él prefería no hacerlos, que lo más seguro era que iba a fallarle a su Maestro.

Sin embargo, ante la insistencia de Shempai, Shema inició sus encadenamientos. Preocupado en un principio, Shema se sorprendió de la fluidez con la cual iba moviéndose. Ahora sí sentía que

era él uno y uno solo. Los pájaros no huyeron de él. El viento dejó de soplar. Y al finalizar la última combinación, Shema, como saliendo de un sueño, se giró hacia el Maestro Shempai para constatar que su usualmente impasible rostro exhibía una hermosa sonrisa llena de satisfacción.

Y fue cuando Shema se acordó del hombre del enterizo verde, del Buprap entre los Buprap bajo la tierra. Y estuvo entonces seguro que él y todos sus hermanos lo estaban contemplando, en este momento, en este preciso momento, desde algún recoveco de las Rocas de la Bahía.

Y entonces entendió que aquel sentimiento del cual había hablado el Buprap entre los Buprap bajo la tierra, era el amor.

El amor se había convertido en el Timón, directriz del camino, o mejor: el amor siempre había sido el camino.

Lo que faltaba era hallarlo.

### Notas

- <sup>1</sup> Antropólogo con estudios en Derecho de la Universidad de los Andes; Minor's en Economía y Derecho de la Universidad de los Andes, Especialización en Derecho de Menores de la Universidad Externado de Colombia, Maestría en Psicología de la AIU. Actualmente Coordinador del Observatorio del Sistema Penal Acusatorio y del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, y del grupo de investigación Justicia Formal y Justicia en Equidad del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Ha publicado treinta libros sobre temáticas de infancia, justicia en equidad, sistema penal acusatorio, sistema de responsabilidad para adolescentes, delitos sexuales, tribus urbanas y conflicto armado, sustancias psicoactivas, entre otros, y múltiples artículos. Docente universitario.
- <sup>2</sup> Profesor en japonés.





# ROSTROS & RASTROS

## Indicaciones para la presentación de artículos y parámetros de evaluación

Los textos presentados a la revista *Rostros & Rastros* pueden ser de tres tipos: artículo científico, artículo tipo ensayo y cuento. Considerando que la publicación conforma por excelencia un espacio académico, se permite cualquier debate siempre y cuando esté sustentado en cada una de sus ediciones semestrales, las cuales están dirigidas al sector académico institucional, así como a los integrantes de la comunidad en términos generales que tengan interés en los temas aquí tratados.

### Requisitos técnicos de los textos de la revista *Rostros & Rastros*

- Tamaño máximo 12 páginas, letra arial 12 puntos, con espacios de tres centímetros sobre los cuatro costados.
- El texto puede ser de cualquier disciplina, en un lenguaje claro, sin excesos técnicos, que permita una fácil comprensión, elaborando siempre el proceso relacional entre los aspectos en desarrollo y su interacción práctica con lo social.
- En el caso del *artículo tipo ensayo* debe plantearse un tema concreto de discusión, alrededor del cual se teje una argumentación estructurada. El desarrollo puede sustentarse en referentes académicos, en la experiencia profesional, en información de prensa o en cualquier otra fuente que se preste a un debate serio, novedoso e instructivo.
- En el caso del *artículo científico* se busca que el o los autores presenten resultados de un proceso investigativo como adelantos de un proyecto en curso o el desarrollo de un aspecto concreto de una investigación concluida, clarificando su alcance y su propósito.
- Puede incluir gráficos, tablas, mapas, diagramas o similares.
- La bibliografía debe ser referenciada al final del texto, y no en pie de página. Para explicitar la fuente en el documento se enunciará a continuación del acápite de interés entre paréntesis el o los autores, el año de publicación y de ser pertinente la página; ejemplo: (Rozo P., 1999:21).
- Todo artículo debe tener un título e incluir un resumen donde se resalten los principales aspectos trabajados en el documento.
- Debe incluir un resumen de la hoja de vida del o de los autores.
- *En el caso de los cuentos*, se incluirán de uno a dos por edición, de acuerdo con el espacio disponible y la pertinencia. Deben tener la misma extensión que las demás modalidades e incluir implícitamente un mensaje o una reflexión desde lo social.

El 50% del espacio de la revista es reservado a la Procuraduría General de la Nación y/o a las demás entidades del sector público, mientras que el otro 50% se dirige al sector privado universitario, a la comunidad o a los independientes, tanto a nivel nacional como internacional. Las personas interesadas en participar deben dirigirse al director de la revista, quien recibirá los artículos, realizará una primera selección para posteriormente por medio de acta de entrega suministrar copia de estos al comité, cuyo papel será determinar la aceptación, rechazo o solicitud de modificaciones de los textos. Dicha instancia está conformada por profesionales de distintas profesiones y amplia experiencia, pretendiendo desde la interdisciplinariedad generar un debate integral.

### **Criterios de selección de los textos presentados a la revista *Rostros & Rastros***

- Redacción fluida, comprensible, con concatenación clara y pertinente de ideas que cumpla con los parámetros de la revista.
- Aportar elementos novedosos y/o de actualidad.
- En el caso de los documentos científicos, debe quedar evidente la seriedad y fundamentos de los trabajos realizados.
- En el caso de los ensayos, el aporte debe ser evidente con reflexiones oportunas.





## SUMARIO

- INVESTIGACIÓN** 4 *Consumo de Heroína en Cúcuta*  
JULIÁN QUINTERO L.
- INVESTIGACIÓN** 13 *Sobre las políticas públicas del cooperativismo en Colombia: Una propuesta conceptual*  
DARÍO CASTILLO S.
- INVESTIGACIÓN** 27 *Mirada territorial de los jóvenes amonestados en el marco del SRPA, período 2007 - 2011*  
MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.  
MAYRA LIBIA GONZÁLEZ R.
- INVESTIGACIÓN** 35 *Elementos de reflexión para una agenda ambiental en la frontera entre Colombia y Ecuador*  
JOSÉ CASTRO S.
- INVESTIGACIÓN** 45 *Palabras Pintadas:*  
LIDA MILENA RODRÍGUEZ N.
- INVESTIGACIÓN** 68 *Normatividad en los delitos contra la Administración Pública: Vacíos en materia de contratación*  
MARIO IVÁN ALGARRA L.
- INVESTIGACIÓN** 85 *La conciliación en equidad, entre necesidades y proyecciones: un ejercicio diagnóstico aplicado en Nariño*  
MIGUEL ÁLVAREZ-CORREA G.  
BORIS GUERRERO U.
- CRÓNICA** 97 *Vivencias*  
JIMMY ARCHIBOLD
- CUENTO** 100 *El Camino*  
MIGUEL ÁLVAREZ - CORREA G.