

Observatorio de Derechos Humanos y Paz  
Instituto Popular de Capacitación - IPC

**Coordinador Observatorio:**  
Carlos Andrés Zapata Cardona

**Investigadores:**  
Andrés Soto  
Gloria Xiomara Mendoza Arroyave  
Deissy Catherine Peña Murillo



RE  
LECTURAS

Entre imaginarios y obstáculos para la construcción de paz



## Entre imaginarios y obstáculos para la construcción de paz

MISEREOR  
IHR HILFSWERK

Nº 43

RE  
LECTURAS

IPC  
Instituto Popular de Capacitación



### Otras publicaciones de esta misma serie:

“Conflicto y formas expresivas  
de la violencia en contextos situados:  
aproximación a cuatro  
territorios de Antioquia”.  
Informe de Derechos Humanos – 2012

“Los retos de la paz y la potencialidad  
de la memoria para avanzar hacia un  
proyecto societal democrático e incluyente”.  
Informe de Derechos Humanos – 2013

“Territorialidad, poder, conflicto y paz”.  
Informe de Derechos Humanos – 2015

“La paz como construcción:  
tensiones y realidades del conflicto  
y el posconflicto en Antioquia”.  
Informe de Derechos Humanos – 2015

Derecho a la verdad:  
por la no repetición, la dignidad y la paz.  
Informe de Derechos Humanos – 2016

Tensiones con los derechos  
humanos en el pos acuerdo:  
Luchas y resistencias por  
el derecho a la ciudad y a los territorios.  
Informe de Derechos Humanos – 2017

¡Paz ambiental!,  
la sostenibilidad del planeta  
exige una nueva revolución del  
antropocentrismo al ecocentrismo  
Informe de Derechos Humanos – 2018

La democracia en Colombia:  
entre el conflicto armado  
y las vulneraciones  
a los derechos humanos  
Informe de Derechos Humanos – 2019

# Entre imaginarios y obstáculos para la construcción de paz

**RE**  
**LECTURAS**

 **IPC**  
Instituto Popular de Capacitación



© Instituto Popular de Capacitación (IPC) Calle 52 N° 49-28, piso 11 edificio La Lonja  
PBX: (57) 604-5698420  
FAX: (57) 604-5718020  
ipc@ipc.org.co  
www.ipc.org.co

### **Presidenta**

Luz Nely Osorno Ospina

### **Junta Directiva**

Claudia María Tamayo

María Soledad Betancur

Omar Alonso Urán

Yeison Camilo García

Roberto Armando Moreno

Jorge Eliécer Ceballos

### **Comité Editorial**

Luz Nely Osorno Ospina

Carlos Andrés Zapata

### **Autores - investigadores**

Andrés Soto

Deissy Catherine Peña Murillo

Einer Mosquera Acevedo

Gloria Xiomara Mendoza Arroyave

H. Augusto Botia

Mónica López Cárdenas

### **Corrección de estilo**

María Zulema Arango Sánchez

### **Coordinador Observatorio**

Carlos Andrés Zapata Cardona

ISBN:

**Diseño e impresión** Pregón S.A.S.

Medellín 2022

Para esta publicación el IPC ha recibido apoyo económico de la Agencia de Cooperación Alemana Misereor. Los contenidos de esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores en ningún caso comprometen al financiador.



# Contenido

Presentación .....	5
<i>Carlos Andrés Zapata</i>	
“Nunca me imaginé en estas”:Expectativas de reincorporados de las FARC, sus nuevos lugares en la sociedad y nuevos conflictos en Medellín .....	9
<i>Einer Mosquera Acevedo</i> <i>H. Augusto Botia</i>	
La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— en el marco de la política antidroga en Colombia .....	43
<i>Andrés Soto</i>	

La vulneración del derecho a la información  
pública como obstáculo en la construcción de  
la verdad, en el marco de la justicia transicional..... 105

*Deissy Catherine Peña Murillo*

*Gloria Xiomara Mendoza Arroyave*

Implementación del enfoque territorial en la  
Jurisdicción Especial para la Paz como garantía  
a la centralidad de las víctimas ..... 165

*Mónica López Cárdenas*

# Presentación

---

El 26 de septiembre de 2016, en la ciudad heroica Cartagena, se abrió el camino de la esperanza hacia la construcción de paz, para un país con más de cinco décadas de conflictividad interna. Sabíamos que no era un acuerdo de paz perfecto, que frente a algunos elementos estructurales que han alimentado la conflictividad armada, había límites trazados por el establecimiento. Se trataba de líneas rojas que se constituyeron en inamovibles en la negociación como: el mantenimiento de un modelo de desarrollo acumulativo y excluyente, la continuidad de una doctrina militar basada en el enemigo interno y de una terca guerra contra las drogas que le han costado al país litros de sangre de su población más joven. De otro lado, sabíamos que la permanencia de grupos armados guerrilleros, paramilitares y de

la criminalidad organizada en muchos territorios de la geografía nacional iban a hacer el camino a la paz “largo y culebrero”.

No obstante, los seis puntos del Acuerdo Final de Paz contenían unos mínimos con los que se podían trazar puentes de inclusión y convivencia. Cada punto traía un acertado diagnóstico de las problemáticas y dejaba trazadas líneas de acción para intervenirlas en temas como: la participación democrática en política, una reforma rural integral y un desarrollo con enfoque territorial -PDET-, al menos en las 16 zonas priorizadas; se pactó la transformación productiva del territorio hacia la legalidad con el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos -PNIS-, un sistema de verdad, justicia y reparación que tiene como centro a las víctimas. Entre muchas otras cosas que eran muy positivas para la construcción de paz, se pactó la protección de reincorporados, defensores y defensoras de derechos humanos, también de líderes y líderesas sociales.

La implementación de estos acuerdos prometía cambios considerables para la construcción de la paz en Colombia por eso, desde el IPC, nos comprometimos con diversas actividades que materializaran lo pactado en los territorios, siempre manteniendo una perspectiva crítica tanto en el acompañamiento a las comunidades como en los análisis que realizamos.

Lo que no esperábamos fue que el gobierno siguiente se iba a empeñar en “hacer trizas los acuerdos”, a pesar de la suscripción de compromisos de Estado llevados al rango de constitucionalidad por el Congreso y que contaban con el beneplácito y la observancia de la comunidad internacional. Pese a todas las talanqueras colocadas por el Gobierno de Iván Duque a la implementación de los Acuerdos de Paz, hay personas y colectivos de la

sociedad civil que se resisten a que sean hechos “trizas”, y han seguido comprometidos, apostándole a la construcción de la paz.

En el número 43 de Relecturas, el IPC quiere abrir las páginas para hacer aportes en torno a la implementación de la paz. Se trata de una edición especial, ya que son pocos los números de Relecturas que tienen un carácter monográfico, con este queremos hacer visibles reflexiones sobre las expectativas, las dificultades y los retos de la implementación de los Acuerdos de Paz en casos concretos, expuestos por las y los autores.

En la presente edición de Relecturas encontrarán un primer artículo que explora los imaginarios de reincorporación urbana de excombatientes de las FARC EP, en la ciudad de Medellín y en el Valle de Aburrá. El segundo artículo analiza las trabas al Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos ilícitos -PNIS- con el propósito de regresar a la tradicional política antidrogas que, en 50 años, poco ha aportado a la disminución de la violencia y el consumo. El tercer artículo, evidencia las dificultades para el esclarecimiento de la verdad debido a los obstáculos que las entidades oficiales ponen ante la solitud de información pública, esta experiencia fue producto del Informe realizado para la CEV titulado: Segregación y vaciamiento: las estrategias del capital y los armados para ordenar y explotar el Bajo Cauca, realizada por el Observatorio de Derechos Humanos y Paz del IPC. El artículo final, plantea una reflexión sobre cómo debe ser la aplicación de un enfoque territorial en favor de las víctimas en la aplicación del sistema de verdad, justicia y reparación de los Acuerdos de Paz.

**Carlos Andrés Zapata**

*Observatorio de Derechos Humanos y Paz  
Instituto Popular de Capacitación*



**“Nunca me imaginé en estas”:  
Expectativas de  
reincorporados de las FARC,  
sus nuevos lugares  
en la sociedad y nuevos  
conflictos en Medellín**

---

**Einer Mosquera Acevedo**

*Profesor de Teorías Sociológicas del Departamento de Sociología  
de la Universidad de Antioquia*

**H. Augusto Botia**

*Sociólogo e investigador independiente*

## Resumen

La reincorporación es uno de los ejes fundamentales de la implementación del Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre las FARC-EP y el Estado colombiano firmado en 2016. Se trata de una política pública puesta en marcha para la transformación de insurgentes en ciudadanos. En lo cotidiano, consiste en ayudar a dar un paso desde el afuera de la guerra, al anhelado, casi mítico, adentro de la paz y la civilidad.

En Medellín se ha instalado una Nueva Área de Reincorporación —NAR—, y asistimos al intento de dar un salto abismal para que muchos de sus integrantes pasen de la vida rural en armas a la participación política y, por supuesto, a una vida cotidiana en la ciudad. Las presentes reflexiones abordan la experiencia de reincorporación, aislada de modo artificial de los demás ejes que contiene el Acuerdo.

Partiendo desde algunas ideas de la tradición sociológica, pero por fuera de las restricciones terminológicas a las que obliga un artículo científico destinado

exclusivamente a la disciplinas sociales y humanas, esta nota divulgativa propone líneas y posibles escenarios de las relaciones sociales que aparecen para los “nuevos” ciudadanos. Se trata de ideas que hemos encontrado útiles para reflexionar sobre el proceso de reincorporación, tal como lo hemos conocido en nuestro acercamiento como investigadores.

Así, proponemos considerar la experiencia del reincorporado como un intento de actualizar antiguos proyectos políticos durante la consolidación del nuevo partido y el desarrollo de su actual condición individual de ciudadanos vulnerables desde múltiples ángulos de la vida social.

## **Introducción**

Nuestros primeros encuentros con reincorporados de la extinta guerrilla FARC-EP nos han dado elementos y herramientas para construir las ideas que a continuación se plasman. Así, por ejemplo, una militante del proceso, al ser preguntada por sus recuerdos de cuando iniciaron las negociaciones con el Gobierno colombiano, dijo desprevenida, pero enfáticamente: “Nunca me imaginé en estas”. Testimonio que deja claro lo novedoso de la situación que estos hombres y mujeres enfrentan, en especial durante el último año en que la pandemia global no ha sido la única amenaza mortal.

El asesinato de más de 253 de los firmantes desde el inicio de la implementación del Acuerdo hasta el 13 de enero de 2021 ha sido, precisamente, motivo de agrias polémicas y desacuerdos con los organismos gubernamentales encargados de garantizar la seguridad, en las regiones en que se asentaron para cumplir con sus compromisos. Si a esta situación se suman los comentarios

sobre la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— que se hacen desde la Presidencia de la República, es posible perfilar lo que hemos denominado nuevos conflictos posteriores al Acuerdo (Botia y Mosquera, 2018).

Esta desprevenida expresión también muestra la incertidumbre que provocaba, entre los entonces guerrilleros de base, la negociación previa a la firma del Acuerdo en 2016. Al fin y al cabo, era comparable con la experiencia de los Diálogos de paz en El Caguán emprendidos con el gobierno Pastrana en 1998 y que naufragaron cuando la zona de distensión fue disuelta en 2002 y la guerra recrudeció. Posterior a ello, el siguiente gobierno nacional —Uribe Vélez, 2002-2010— nunca consideró la posibilidad de la negociación con la insurgencia.

Quien nos dijo que no se imaginaba en estas circunstancias se refería a su propio posconflicto, a su vida en una ciudad respetando las leyes del Estado contra el que estuvo en armas, recordando ese día en que uno de sus camaradas le dijo que esta vez iba a ser diferente, que esta vez sí firmarían y que la lucha sería ya con palabras.

Nuestro recorrido comienza con algunos hallazgos surgidos en el marco de una investigación sobre imaginarios de futuro, que adelantamos con un grupo de excombatientes que desarrollan su proceso de reincorporación en la ciudad de Medellín<sup>1</sup>. Se trata de pensar, en primera instancia, en esos modos en los que experiencias individuales del conflicto guerrillero se entrelazan con las maneras en que el conflicto se ha manifestado en la ciudad y, así mismo, los modos en que ese entrelazamiento moldea sus expectativas.

---

1 Imaginarios de futuro de la reincorporación en el posacuerdo colombiano. Investigación inscrita al Sistema de Investigación Universitario de la Universidad de Antioquia. Código: 2020-38070.

Evocando una línea general de la imaginación sociológica, se pretende exponer el particular cruce entre biografía e historia (Wright, 2011) o, específicamente, formas de convergencia de narrativas de nación con las trayectorias personales de los participantes de la investigación. A su vez, dejaremos algunas reflexiones informadas sociológicamente, específicamente desde el enfoque relacional, es decir, tomando en cuenta las interacciones y vínculos puntuales que se dan entre estas personas y las personas de sus nuevos lugares.

Buscamos hacer hincapié en que el proceso de reincorporación urbano, como modo de superación de un conflicto anterior, es a su vez, germen de nuevos conflictos. Seguimos una orientación sociológica que estipula que para el estudio del conflicto importa más evaluar cómo finalizan las disputas y no tanto su desarrollo mismo. Buscamos, de este modo, un ángulo de comprensión de la situación que describimos como la búsqueda de un nuevo lugar en la sociedad. Para todo esto, también utilizaremos otra idea del mismo enfoque (Simmel, 2014)<sup>2</sup> —específicamente la del extraño— como posible lente para comprender este nuevo conflicto en ciernes.

Por último, como propuesta en línea de conclusión, nos referiremos a posibles situaciones de la experiencia presente de los excombatientes, en la que ese lugar anhelado no es el que se les reserva en el nuevo orden, donde las expectativas de tono trágico parecieran ser ineludibles.

---

2 La orientación que tomamos de este enfoque es la propuesta sociológica del alemán Georg Simmel: consideraciones sobre cómo estudiar formas conflictivas y sobre las figuras del extraño y el pobre. Esta misma orientación la seguimos para postular aquello que denominamos anteriormente como conflictos resultantes de un acuerdo.

## I

### **En la búsqueda de sus lugares perdidos**

Durante aproximadamente dos años ya, un grupo de excombatientes ha compartido con nosotros sus experiencias y expectativas con la idea de que tal intercambio fortalezca, para ellos, un proyecto productivo que a la fecha se encuentran formulando. La meta ha sido apoyarlos en el desarrollo del tercer punto del Acuerdo que establece dos dimensiones para la reincorporación: una económica mediante proyectos que generen ingresos y otra política, que corresponde a la actividad del nuevo partido político. Los hemos llamado Grupo de Laboratorios de Imaginarios de Futuro —GLIF—.

Con ellos, realizamos sesiones de trabajo periódicas, en donde se han usado metodologías visuales centradas en fotografías, que suscitan que las voces de los participantes desarrollen narrativas propias, que constituyen una de las materias primas de esta nota de investigación (Boucher, 2017).

Algunas nociones sobre las relaciones entre individuo, sociedad y temporalidad soportan nuestro trabajo. En primer lugar, que el conjunto de las imágenes del pasado y del porvenir se superponen para dar forma al presente; por tanto, en estos espacios con los participantes, los diálogos sobre su vida presente terminan en accesos, unas veces contundentes y otras sutiles, a sus expectativas. Simultáneamente, y de cara a la historia de una ciudad con intrincados desarrollos del conflicto social y armado como la capital antioqueña, se abre la discusión acerca cuáles son los acontecimientos del pasado nacional que, según su perspectiva, deberían reconocerse.

En este punto es importante subrayar que, desde nuestro enfoque, para que la sociedad sea posible, es necesario que todos creamos que tenemos un lugar en ella y que tal lugar permanecerá en el futuro (Simmel, 2014).<sup>3</sup> Cada agrupación social tiene énfasis puntuales, casi identitarios, respecto a esta condición previa y, en el caso de los exinsurgentes, tal lugar está firmemente unido al cumplimiento del Acuerdo: militancia política y vida civil son ahora sus coordenadas futuras, ambas teñidas de riesgo mortal.

Se trata de un rasgo parecido a la terquedad, pero que no puede ser inocente. Cada uno de los participantes de la investigación ha hecho notar, con amarga contundencia, que el asesinato de sus compañeros excombatientes de la izquierda armada no es novedoso en la historia del país y que a cada uno de ellos enfrenta una amenaza real e inminente. Hemos visto a algunos que han sido golpeados muy de cerca, asistiendo a funerales y abrazando viudas, huérfanos y amigos de los asesinados sin tener claro quiénes fueron los responsables, pero convencidos de que, en cada caso, diferentes grados de negligencia gubernamental acompañan los homicidios.

Esta es su terrible premonición, casi como su propia profecía autocumplida, y resulta ineludible delinear

---

3 Esta condición también es expuesta por Georg Simmel. La referencia a que el convencimiento de que tendremos un lugar en el futuro como una condición para que las personas entren en la dinámica de la socialización es una propuesta de lectura contemporánea de este autor por parte de la socióloga catalana Natàlia Cantó i Milà y el sociólogo alemán Swen Seebach en su artículo *Desired images, regulating figures, constructed imaginaries. The future as an apriority for society to be possible*.

a través de ella su narrativa personal de una Colombia propia pero enemiga: la fundación de la guerrilla “fariana” a causa del ataque del Estado a organizaciones campesinas y, luego, los crueles vaivenes de la guerra que buscan ahora dejar atrás.

Dada la naturaleza del proyecto productivo que acompañamos, una operadora turística urbana, cuando se les propuso que se imaginaran dirigiendo un recorrido turístico y consecuentemente se les preguntó si se sentían preparados para tal tarea, surgieron testimonios que orientan una comprensión de sus realidades subjetivas:

Yo creo que nos preguntarán mucho sobre nuestra cotidianidad en la guerra y pues eso es algo que uno puede contar en general sin mucho detalle; no me siento preparada porque no conozco bien la ciudad y pues toca aprender sobre eso y toca resolver cómo. (Participante GLIF, 2021)

[Los visitantes] van a llegar a nosotros como exguerrilleros y esa experiencia es la que les va a interesar y pues, la tenemos y podemos aprovecharla; (aunque) tampoco conozco mucho la ciudad. (Participante GLIF, 2021)

Yo conozco parte de la ciudad y conozco parte de su historia, eso va a enriquecer nuestro guion. Tengo desconfianza, la verdad, en qué contar, no me atrevería a contar muchas cosas y otras las diría por encimita. (Participante GLIF, 2020)

Por eso, decía yo, que contar, pero sin mucho detalle, pero tenemos que tener en cuenta que con el Acuerdo estamos para hablar las cosas. De alguna manera, eso ya lo vivimos. En los primeros

meses que nos reuníamos con policía y ejército, por ejemplo, ellos mismos nos decían que una cosa es lo que les dicen y otra es conocernos y tratar con nosotros. A una le da miedo el saboteador del tour, por ejemplo, pero de una forma u otra ya hemos empezado a prepararnos a lidiar con eso en estos años de proceso. (Participante GLIF, 2020)

Las expectativas frente a sus responsabilidades son claras y, además, exponen reflexiones acerca de su lugar futuro: encarar los efectos de la guerra con sus excesos mortales, posibles crímenes de guerra, al fin y al cabo. Y, a la vez, persistir en sus compromisos colectivos e individuales, a pesar de la amenaza difusa, pero evidente.

### **“No tengo que ser de la 13 para entender la 13”. Experiencia personal y conciencia histórica**

Los hallazgos preliminares que hemos delineado permiten identificar algunas convergencias entre narrativas de nación y trayectorias biográficas de los participantes. En este contexto de dejación de armas, temporalidad histórica y temporalidad subjetiva se tocan de modo distintivo.

La primera corresponde a la fuerte idea de la historia nacional construida por la experiencia colectiva de una formación política sostenida, que todo insurgente tiene como parte de su entrenamiento y actividad partidaria (recordemos que FARC-EP era un partido en armas). Se trata de una temporalidad de fuerte énfasis cronológico, es decir, atento a los periodos y a la sucesión irreversible de eventos en que las agrupaciones enmarcan su historia propia.

La temporalidad subjetiva o tiempo vivido es aquel que siempre parte del presente y que permite la coexistencia de capas del pasado y el futuro. Ambos no se excluyen, sino que se expresan constantemente en el lazo social alimentando ficciones proyectivas. En este caso, imágenes de un nuevo comienzo donde el pasado como insurgentes y la vida presente como ciudadanos apegados a la ley y respetuosos del estado de derecho conjugan la vida colectiva y la circunstancia individual.

Dicho brevemente, pasado, presente y futuro se reconfiguran constantemente. Se trata de una idea proveniente de los estudios sobre la memoria, pero que busca ir más allá de esta dimensión tempo-cultural y que tiene en Assman (2019) una de sus voceras. De este modo, desde las intersecciones específicas, que para los participantes de la investigación implica el presente, se renuevan sus vínculos con su agrupación social y buscan laboriosamente, muchas veces en modo supervivencia, sus lugares futuros en una ciudad elitista cuya historia de combate a todo lo que huelga a izquierda demanda buenas dosis de imaginación.

Al respecto del importantísimo asunto de la legitimidad, vale la pena resaltar que el convencimiento de que la lucha armada fariana es consecuencia de la violencia estatal contra las organizaciones campesinas a mediados del siglo pasado es, como lo dijimos, una memoria compartida por los participantes de la investigación. La creación de su organización guerrillera se justifica, en su narrativa, como una reacción lógica y legítima al ataque militar de la Operación Marquetalia. Este es el hito fundador de las FARC que recurrentemente aparece en nuestras actividades.

Después de cinco décadas, esta memoria se actualiza como comprensión del pasado que da sentido a sus vivencias y trayectorias personales. Tal es la conciencia histórica, la historización del presente mediante conexión entre el contexto del pasado y la experiencia activa sobre las alternativas realmente existentes hoy.

¿No importa, siguiendo el sentido recién mencionado, que no hayan sido testigos de lo ocurrido en ese mayo de 1964 para que aquel suceso esté presente en sus reflexiones sobre las vivencias de la ciudad? Tal como hemos indicado, la experiencia histórica, colectiva en el sentido fuerte del término, al interior de la organización, es un recuerdo que se activa para movilizar a la acción.

Así mismo, tampoco importa que no hayan sido testigos directos de lo ocurrido en la Comuna 13, para vincular esos dos sucesos. Esto se hizo evidente en una afirmación dada en uno de los espacios de trabajo: “No tengo que ser de la 13 para comprender la 13”. En este inadvertido parafraseo de Max Weber<sup>4</sup> se cristaliza de qué modo los ataques a la población civil en medio de la Operación Orión y subsiguientes operativos estatales y sus experiencias personales ligadas a este territorio reavivan su sentir sobre el acuciante tema del abuso de autoridad por parte de las fuerzas armadas:

Debido a amenazas, a muchos [de mi familia] les tocó dejar su tierra y propiedades por allá en los años 90. Algunos se instalaron en la Comuna 13 y otros ya en barrios diferentes. (Participante GLIF, 2020)

---

4 Nos referimos a su conocida máxima en sus trabajos sobre doctrina de la ciencia y para la fundamentación de la sociología comprensiva: “No es preciso ser César para comprender a César”.

Cuando estábamos en el monte siempre escuchábamos que ha existido opresión [sobre los campesinos] y que precisamente eso estaba pasando en la 13, la exterminación de la clase indefensa. Estas fotos me dicen eso, que esas clases han sido silenciadas permanentemente. (Participante GLIF, 2020)

Este testimonio evidencia el tono de una reflexión permanente de nuestros compañeros de laboratorio. Es una muestra de su certeza sobre porqué la sociedad civil en múltiples zonas rurales del país se organizó y armó, puesto que no tuvieron otra opción ante “la ausencia del Estado”. Este sólo vino, enfatizan, cuando quiso reclamar un espacio que ya no tenía.

Desde su fundación, las FARC se han alimentado con ideas sobre su posición y los aportes propuestos para la finalización del conflicto, cosa que se afirmó en los años previos a iniciar los acercamientos que condujeron al Acuerdo suscrito. Se consideran representantes del pueblo en una duradera lucha de clases, defienden la opción por el derecho a la rebelión como respuesta a la violencia estatal de la que fueron víctimas. Se justifica así su posición de resistencia insurgente frente al Estado ya que a este como victimario le cabe responsabilidad en la reparación. Se consideran a sí mismos no causa sino consecuencia del conflicto (Aguilera, 2013).<sup>5</sup> Este convencimiento y fidelidad a esa idea es un motor para la

---

5 Recientemente, el historiador Mario Aguilera ha destacado este elemento en su libro *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Sin embargo, no solo en la producción académica se encuentra este elemento, obras literarias sobre el movimiento retoman estos postulados, por ejemplo, la novela de Gabriel Ángel, *Algún día será*.

memoria social (Halbwachs, 2011)<sup>6</sup> del grupo y les permite renovar constantemente sus lazos.

La reflexión que hacen de los sucesos comentados permite evidenciar cómo su participación en la confrontación armada condiciona poderosamente su conciencia histórica:

Es que no es algo que solo haya pasado en ese barrio, es algo que pasó en toda Colombia. A nosotros nos tocó esa misma guerra, pero en otra parte, por ejemplo, nosotros estábamos en sitios donde se quería desaparecer gente que luchaba por lo suyo y por el hecho de defenderse ya que decían que era un peligro y que había que matarlo. Nosotros solo nos estábamos defendiendo, era como una guerra propia, pero se compartía ese elemento con el resto de luchas. Eso es lo que hay que enfatizar, y por eso es que nosotros podemos narrarlo, así no nos haya tocado la Orión ni la Mariscal, pero nos tocaban otras guerras que eran por lo mismo, por la supervivencia. Así podemos mostrar que no solamente somos victimarios, podemos ayudar a revivir eso porque de una u otra manera uno las vivió. La experiencia propia nos sirve para contextualizar. (Participante GLIF, 2020)

---

6 Halbwachs explica los modos de vinculación entre la memoria autobiográfica y la memoria histórica. Así mismo, como se ha venido sosteniendo repetidamente, nos apoyamos en Simmel y su concepto de formas de segundo orden, esto es, modos en que los grupos renuevan sus vínculos y propician su conservación. Nos hemos ocupado del concepto de formas de segundo orden y sobre memoria social de los círculos sociales en el artículo próximo a publicarse titulado *Acerca de la extensión del tiempo presente. Consideraciones para una sociología de la temporalidad social con Georg Simmel*.

Estas verdades vitales han sido recreadas durante el proceso de diálogo en torno a imágenes de GLIF para aportar al proyecto de turismo histórico en el que se narraría la relación entre el conflicto social y la guerra a través del espacio urbano. Esta apuesta investigativa motivó posteriormente la selección de zonas y de acontecimientos en los que la población civil ha sido atropellada (Ver Anexo). Al respecto se dijo:

Nos interesa que en nuestra oferta (turística) se haga hincapié en que es injusto todo lo que se ha hecho contra el pueblo; la población ha sido quien más ha sufrido por retaliaciones contra sus luchas y sus resistencias: debemos enfatizar en que no más balas contra el pueblo. Mostrar a las víctimas es mostrar la historia. (Participante, GLIF, 2020)

Este cruce entre historia nacional y experiencias en la misma dirección progresista de los Acuerdos también les permite tener una posición con respecto a instituciones promotoras de la recuperación de la memoria y ubicar diferencias entre la oferta turística que proyectan y la oferta, por ejemplo, del Museo Casa de la Memoria. Posterior a una visita al edificio de esta institución oficial y, como respuesta a una pregunta que les hacíamos sobre lo que veían en ese museo, comentan:

El Museo tiene cosas muy particulares que no ayudan a que se conozca la historia. Primero se habla muy superficialmente, segundo no diferencian actores, no es lo mismo la violencia que nosotros conteníamos a la violencia propiciada por el Estado. Miren no más que un guía le estaba diciendo a unos turistas extranjeros, cosa que me llamó la atención, que la guerrilla ocasionó

mucho daño en muchas zonas de la ciudad, cuando era al contrario. Con la experiencia nuestra se puede contar esa historia verdadera. Es que tenemos una ventaja, nosotros podemos ver ese momento de la historia desde adentro y hoy desde afuera. Vivirla antes y analizarla hoy nos va a dar mucho potencial para contar las cosas. Y sobre todo eso, tenemos que irnos metiendo en la conversación sobre esos años de conflicto. (Participante GLIF, 2020)

Destacamos, para nuestros propósitos, que los hallazgos insinúan que su narrativa del conflicto desde una perspectiva insurgente y popular, tal como ellos lo reivindican, permite comprender fenómenos localizados, a la vez que renueva las razones para seguir haciendo parte de ella:

Yo, por ejemplo, pensaba que la situación de la Comuna 13 había sido la única complicada, pero me di cuenta de que no fue así. Estar en este proceso me ha servido para conocer cosas que yo no conocía. Me gusta mucho conocer el debate histórico y político de la organización. Antes yo estaba solo en labores muy operativas y no le daba mucha importancia a esto. Ahora veo que sí es muy importante. (Participante GLIF, 2020)

## II

### **El nuevo lugar y los nuevos conflictos**

En la sección anterior, quisimos destacar que el lugar que los firmantes del Acuerdo, participantes de la investigación, avizoran para sí mismos en una sociedad por venir es proyectado a partir de una suerte de ajuste de doble vía. Esto es, que su búsqueda de un lugar futuro parece perdida por momentos, pero ellos en su interés

por conservar su nexo con su partido y en mantener vivos los ideales y razones para haberse unido, vinculan su comprensión de la historia nacional del conflicto con aquella del territorio en el que empiezan a desenvolverse, particularmente la de los barrios populares referidos.

En esta sección, trazamos algunas ideas acerca de las dificultades para consolidarse en ese lugar proyectado, al existir divergencias entre la aspiración y las posibilidades que la ciudad y el proceso de reincorporación mismo les muestran hasta ahora. Se trata de un lugar en el que se expresa un modo particular de exclusión, si se tienen en cuenta las relaciones sociales presentes en Medellín con y en torno a la insurgencia, en las últimas dos décadas. En este sentido, evocamos una de las figuras o formas sociales que Simmel (2014) aborda en su sociología: el extraño. *Encontrarse con el lugar del “extraño”*

No ha sido nunca nuestra idea suplantar al pueblo colombiano, obrar a su nombre sin contar con su respaldo, pretender imponerle una u otra forma de lucha. Nuestros enemigos, los más rabiosos enemigos del pueblo colombiano, siempre se han empeñado en presentarnos como una gente extraña, aparecida quizás de dónde, cargada de ideas foráneas, ajena por completo a las realidades históricas, económicas y sociales de nuestro país. Nada más falso. (Jiménez, 2014)

Estas palabras de Rodrigo Londoño, hoy presidente de Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común — FARC—, partido político derivado del Acuerdo con el Estado colombiano, fueron dichas con motivo de los 50 años de la fundación de la guerrilla FARC-EP (Es decir, que el nuevo partido mantiene la misma sigla, pero sin

el EP “ejército del pueblo” al final). Primero, un ejército popular y luego, un partido popular, sería un posible resumen.

Pensado así, FARC no es una agrupación social atípica en la historia colombiana, ya que los partidos de la guerra de los Mil Días eran ejércitos durante cuentas temporadas, luego de las cuales volvían al ejercicio legítimo del derecho a elegir y ser elegidos.

Lograr la apertura real de la democracia a todas las opciones del espectro político y una justicia social palpable y masiva han sido metas de la organización desde sus primeros programas políticos (Aguilera, 2013; Arango, 1984). Alcanzarlas es el ideal fariano que se explicita y explica en sus diferentes conferencias, congresos y comunicados y que ha sido requerimiento recurrente a los diferentes gobiernos nacionales y locales durante estas últimas cinco décadas.

Ninguna narración o proceso de ningún tipo que se pueda clasificar como genuinamente fariano, sostienen quienes nos acompañan en nuestra investigación, puede estar desligado de su problema fundacional, la defensa del oprimido, en especial del campesino desposeído. En este sentido, se trata de un problema fósil, una circunstancia social que ha tratado de ser solucionada por revoluciones campesinas o agrarias a lo largo del siglo xx en América Latina, pero no en Colombia. Así, este ya es otro siglo y estas consignas son calificadas por múltiples actores políticos como obsoletas. Lo que nos lleva a considerar cómo nuestra sociedad, a decir de la opinión pública que condensan los medios masivos de comunicación, se ha dividido frente a la insurgencia: o la odian, o la apoyan, la toleran o la justifican.

Según Beltrán (2015), sociólogo dedicado al estudio de la insurgencia desde hace más de dos décadas, cualquier persona que no comparta el relato oficial que considera a las FARC como organización bandolera o narcoterrorista es calificada inmediatamente como aliada de la agrupación ilegal y depositaria de todo tipo de estigmatizaciones. Sostiene que la insurgencia en Colombia es una problemática silenciada a partir de una idea neoconservadora generalizada, que se soporta en un supuesto evidente agotamiento de la lucha armada. Para ello, se presentan los ejemplos latinoamericanos en los que exguerrilleros han llegado a ocupar cargos presidenciales y, en numerosos casos, se intentó instalar en la opinión pública la idea que no existe un conflicto interno en el país para no dar lugar a perspectivas, motivaciones o argumentos de aquellos comúnmente considerados únicamente como victimarios (Beltrán, 2015).

El grupo en reincorporación con el que trabajamos interpreta, a su modo, estas nociones acerca de la recepción de su presencia por parte del resto del conjunto social y el trato que la dirigencia política ha dado a su existencia. De ahí que, en algunas reflexiones sobre la historia de las formaciones urbanas, producto de las actividades propuestas en nuestros grupos de discusión, la expresión “enemigo interno” sea un elemento recurrente:

Ha habido gente que han querido callar porque eran supuestos enemigos. Nosotros hemos estado en sitios en donde se quería desaparecer a gente que luchaba por lo suyo. Y por defenderlos, y defendernos, ya decían que éramos un peligro. Todas nuestras guerras, en campo o ciudad, han sido por la supervivencia. No somos solo victimarios. (Participante GLIF, 2020)

Expresiones complementarias a la anterior aparecen salpicando los intercambios sobre esto de moverse por la ciudad con otros, sean extraños o propios. Algunas dicen que “nos han sacado para que entren y se consoliden otros” (Participante GLIF, 2020) o que “las resistencias populares han sido atacadas” (Participante GLIF, 2020). Y así, en estas recurrentes expresiones, se va insinuando una modalidad de vínculo social, una forma específica en que sucede la socialización.

De cierta manera, se ven a sí mismos como extraños. De tal modo es el ambiente social que los recibe. Como lo anota Simmel (2014) en sus consideraciones sobre la figura del extraño, los reincorporados que llegan a la ciudad serían portadores de cualidades que no son aceptadas en un círculo social más amplio. Una ambigua relación de lejanía se perfila, pese a la proximidad física de habitar el mismo Valle de Aburrá, región en donde se han consolidado dinámicas de exclusión frente a todo aquel que simpatice activamente con ideas de resistencia antihegemónica, de divergencia política, o que se dedique a defender las libertades civiles tal como existen en la Constitución Política.

Medellín, para ellos, más que una ciudad antiguerrillera, es una ciudad reacia al cambio, conservadora en el sentido más arcaico del término. Su nuevo mundo, aquel donde deben buscar su nuevo lugar, es un espacio físico y cultural en donde la intención por erradicar cualquier rastro de presencia guerrillera, revolucionaria o incluso progresista tiene un imaginario del mismo tono. Ante una persona que reclama cualquier derecho con relativo énfasis, o que manifieste alguna simpatía con ideas liberales como la redistribución de la riqueza, incluida la de tierra, o la simple defensa de la autodeterminación de los pueblos, se le califica coloquialmente de guerrillera.

En su uso original, Simmel (2014) no solo se refiere a quienes provienen de otro país —extranjeros— sino a quienes no comparten las características del círculo al que buscan, en mayor o menor medida, integrarse. Para nuestro caso, podemos hipotetizar que se está configurando un tipo de relación en la que a los recién llegados se les acentúa una única y definitiva característica cuyo resultado es que son vistos exclusivamente como “extraños”<sup>7</sup>, como peligros para una supuesta estabilidad y tradición. La exclusión sobreviene entonces.

El Acuerdo firmado entre las FARC y el Estado colombiano nos pone en el escenario de la presencia de aquel grupo en la ciudad ya como una organización política legal, pero no soluciona la legitimidad social del proceso de negociación, ni menos aún del Acuerdo en sí mismo, tal como se vio en el Plebiscito que perdió el gobierno Santos en 2016 y que obligó a realizar ajustes y una segunda ceremonia de firma poco después.

---

7 Estas consideraciones, que hacen parte también de la obra sociológica de Simmel que venimos referenciando, se conocen en castellano como “Digresión sobre el extranjero”. Con este término, según las sociólogas mexicanas Olga Sabido y Gina Zabludovsky, se nomina primeramente a quien es ajeno en comparación al local, pero hay un sentido más amplio que el propio autor buscó transmitir. Por tal razón, y siguiendo sugerencias de especialistas en dicho autor alemán, ellas señalan que la traducción más adecuada para el término *Fremden* es extraño y no extranjero. Simmel refiere varios modos, tanto positivos como negativos, de ser y estar con ese extraño. Para nuestros intereses, destacamos aquella en la que ese otro que viene de afuera se califica como potencial perturbador. La dimensión relacional de este punto de vista consiste, tal como lo anota Olga Sabido, en que hablar de extraño es hablar de una relación social y no de características intrínsecas que unos tienen y de las que otros carecen. Solo se es extraño, concluye la profesora mexicana, con relación a otros.

La pregunta que las anteriores cuestiones sugieren tendrá que ver con hechos aún en desarrollo, pero puede ser construida alrededor de la relación que los reincorporados establecen con el proceso de erradicación de la divergencia político-cultural en Medellín y su amplia área de influencia. Es muy pronto para aventurarse a responderla sólidamente, pero consideramos que este es un énfasis posible y pertinente de cara a rastrear una respuesta. ¿Cuál es el futuro de esta tendencia conservadora predominante en Medellín? Por el momento, cualquier intento de respuesta a esta pregunta, obliga a continuar el rastreo de las dificultades de las personas en reincorporación durante la búsqueda de aquel lugar ansiado en un nuevo espacio.<sup>8</sup>

Cuando los “extraños” van llegando en gran número empiezan a ser vistos como una amenaza. Quien ve al otro como extraño tiende a fortalecer convicciones que están firmemente atadas a una colectividad que garantiza consensos sobre ciertas apreciaciones, como aquella sobre la imperiosa necesidad de desterrar todo lo que parezca una contravención al orden, siendo esto un embrión de nuevos conflictos o factor para que los preexistentes persistan.

---

8 Gran parte de esas dificultades están asociadas a la respuesta predominantemente militar del Estado a la urbanización del conflicto y, como fenómeno asociado, las medidas locales contra-insurgentes durante las dos últimas décadas. Este el mensaje en sordina que contenía la propuesta de construir dotaciones como bibliotecas y, así, “pagar la deuda histórica” que se hizo bandera en administraciones pasadas. Para un completo recuento sobre la tendencia militarista y sus repercusiones pueden consultarse los trabajos de García et al (2018), Bedoya (2017), Alonso (2012), Angarita et al. (2008), Franco (2015), entre otros.

Lo que no sería sorprendente ya que el número de “ajenos” puede aumentar en el corto plazo dado que, sumados al hecho de que la población excombatiente puede salir de los espacios de reincorporación desde agosto de 2017 y que desde ese momento empezaron a llegar a Medellín —según el relato de los participantes de la investigación— están los evidentes fracasos del proceso debido a la falta de garantías de seguridad en sus regiones de origen. Tal es el caso del ETCR Román Ruíz en la vereda Santa Lucía de Ituango, municipio antioqueño en el que, además de desplazamientos masivos, se han dado asesinatos de reincorporados y campesinos a lo largo del último año. De nuevo, se trata de procesos que pueden confirmar una tendencia histórica a la eliminación física del adversario político.

Salir de esos espacios y aventurarse a buscar un futuro más promisorio implica toparse con círculos establecidos y lógicas económicas nuevas. No solo debe superar la familia reincorporada los obstáculos propios de hacerse un sustento, mientras maduran sus apuestas productivas y de consolidar un proyecto personal y político en un espacio no reconocido por las autoridades gubernamentales encargadas de la reincorporación,<sup>9</sup> si-

---

9 Dentro del Consejo Nacional de Reincorporación —CNR— no hay consenso sobre la necesidad de legalizar Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR—. Mientras que la posición gubernamental es la de solo reconocer los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —ETCR—, los delegados FARC en el CNR promueven el reconocimiento de las NAR como el caso del Valle de Aburrá, en donde se han venido agrupando excombatientes y consolidando proyectos productivos. Si bien esta población sigue recibiendo renta mensual, carecen del resto de beneficios que tienen los excombatientes que permanecen en los ETCR.

no que deben relacionarse con círculos sociales dominantes que, según esas reflexiones anotadas en la primera sección, han sido en muchas situaciones excluyentes.

No pocas veces en Medellín los “consensos” se han logrado sin importar métodos o poderes asociados. A aquellos que les gustaría contemplar un horizonte en el que sus demandas y expectativas sean atendidas, deben calcular no solo el universo institucional, sino también la compleja interrelación de vínculos al interior y por fuera de la misma. Se trata de la aspiración de llegar a un nuevo sitio y de que la forma en que sean vistos en su nuevo espacio físico no se traduzca en la realización de una amenaza latente que, como reseñamos, sienten que se asoma, no tan furtivamente, a las esquinas que habitan.

## **A modo de conclusión**

Una corriente sociológica contemporánea expone ampliamente en qué consiste la relación y ajuste entre estructuras sociales y expectativas, se trata de las reflexiones teórico-metodológicas de la propuesta de Pierre Bourdieu en su teoría del Habitus (Bourdieu, 1999). Dicho brevemente, se trata de que una imagen específica de lo venidero está condicionada fuertemente por las estructuras sociales en las que las personas se desenvuelven. Son, si se quiere, tipos de ajustes parciales que moldean estrategias, decisiones y acciones. Lo que dentro del campo de las ciencias sociales se entiende como las posibilidades para la implicación práctica con el mundo. Precisamente, una de las manifestaciones de esa implicación es la de hacerse a una idea del porvenir y proyectarse hacia él.

Personas sin porvenir, según esta misma mirada, serían aquellas en las que ese ajuste no puede realizarse ya

que su cotidianidad se desenvuelve en estructuras sociales que les son extrañas, adversas en sus movimientos internos. Para el caso de la población en reincorporación, numerosos factores podrían indicar que ese es su caso: estrechos vínculos sociales horizontales por un lado y verticales de mando, por otro, que ya no están presentes, una procedencia rural, en muchos casos en que el uso del dinero no era algo cotidiano y que exige de repente hacerse a conocimientos financieros mínimos, pero decisivos en la vida cotidiana urbana.

También se podría agregar a este listado de retos sobrepasar la carencia del Acuerdo respecto a una política pública explícita y normada de reincorporación urbana, falencia que intenta ser corregida a medida que va siendo sufrida.

Ahora mismo, solo podemos suponer, para ver el ángulo político de base social, el desafío que implica proponer maneras en las que puedan acercar su programa político a círculos comunitarios y movimientos que, aunque puedan sentirse cercanos ideológicamente del nuevo partido, prefieran evitar trabajar mancomunadamente a causa de la exclusión en progreso que hemos tratado de mostrar.

Tal vez, en el marco del creciente Paro Nacional en curso que ni siquiera una pandemia mundial logró contener y de manifestaciones que pasan al frente de nuestras puertas al momento de escribir estas líneas, muchas personas empiecen a permitirle al colectivo en reincorporación un lugar diferente. De hecho, ya marchan junto las demás expresiones de inconformidad. Al fin y al cabo, sea que atendamos su integralidad o solamente lo referente al punto 2 sobre participación política y

garantías para el ejercicio de oposición, la implementación del Acuerdo no solo beneficiaría a sus firmantes si fuera cumplido.

Análisis y reflexiones sobre los modos en que se sortean estos obstáculos serán agenda de nuestra investigación. Por lo pronto, la situación que más les impide la “presencia en el porvenir”, según revelan estos primeros hallazgos reseñados, es el álgido momento de amenaza que viven firmantes del Acuerdo de Paz en la actualidad, al estar inmersos en situaciones límite con altas cargas de emocionalidad que se resumen en el miedo a un espacio que encuentran hostil y amenazante:

Ya me defiendo un poco más en la ciudad, la conozco un poquito más. Pero el miedo sigue y ahora más con tantas muertes de nosotros. (Participante GLIF, 2020)

Estamos muy tristes por lo de Danielito. (Participante GLIF, 2021)

Este es el sentir ante el asesinato de Wilder Daniel Marín, excombatiente y firmante de la paz encontrado muerto en el municipio de Bello, vecino a Medellín, en mayo de 2020.<sup>10</sup> El Consejo Local del Común del Área Metropolitana del partido FARC en su comunicado del 8 de mayo, titulado *Nos siguen matando*, se refiere al suceso así:

Daniel era un joven estudiante del SENA en la técnica de Auxiliar Contable, lleno de sueños y expectativas por construir un país mejor y en

---

10 Para ese momento se contabilizaban tres asesinatos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 27 asesinatos en Antioquia y 197 en el país.

Paz para todas y todos los colombianos, ejemplar en su comportamiento, comprometido con su madre por la que respondía económicamente y altamente vinculado a todas las actividades del proceso de Reincorporación como asociado a la Cooperativa Multiactiva Tejiendo Paz COOTE-PAZ. (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común —FARC—, 2020, par 3)

Y una de sus compañeras de partido expresaba:

Es que ese muchacho era muy juicioso. No hacía sino estudiar. Y lo dicho, nos matan graneaditos, para más incertidumbre, para más miedo. Y ya no es solo en zonas rurales como hasta ahora. Ya comenzaron con los que estamos en Medellín. (Participante GLIF, 2020)

Ante el futuro incierto, sobre todo en amenaza de muerte, hay que anteponer optimismo de que a uno no le va a pasar y, sobre todo, si es posible, largarse para otro lado, dice la sabiduría popular. Más precauciones y alejarse de las situaciones de peligro, diría un experto en temas de seguridad. Así que la opción de la gran mayoría de los reincorporados, de todos los que participan en nuestra investigación, resulta contraintuitiva, cuando menos.

Solo cuando gradualmente se entra en su universo cotidiano, en los vínculos que han establecido entre ellos y con el pasado de la nación es posible asomarse al sentido de su obstinación en cumplir los compromisos adquiridos. De eso se trata esta nota, de dar una vía de entrada que permita buscar opciones a las situaciones descritas no solo desde las organizaciones no gubernamentales y científicas que desde la esfera civil y académica

construyen caminos para la convivencia sino la misma comunidad medellinense, desde las personas que cualquier día se puedan dar cuenta de que sus vecinos son nuevos en la ciudad y madrugan a trabajar porque, igual que ellos, están buscándose un lugar en el mundo.

## **Anexo.**

### **Postales urbanas del común**

Como una muestra del trabajo específico realizado en este grupo de investigación, dejamos a continuación un breve fotorreportaje realizado para un boletín interno del partido FARC y que puede ayudar a dar una visión directa de la relación entre fotografía e historización, desde el punto de vista de los participantes reincorporados.

### **Propuesta para participar el Boletín # 1**

**Eje temático:** Proyectos productivos.

**Contenido:** Fotorreportaje.

**Fotografías:** 1 a 4 fueron tomadas por integrantes del Laboratorio en 2019. La postal 5 es de Harold Smith y fue publicada en 2012 en el blog Ocho16.<sup>11</sup>

### **Presentación**

Desde el Grupo de Laboratorios de Imaginarios de Futuro —GLIF—, colectivo para el desarrollo de un proyecto de turismo urbano en Medellín, se ha trabajado sobre las historias de lucha popular en la ciudad. Mediante recorridos exploratorios y sesiones de trabajo

---

11 <http://ocho16.blogspot.com/2012/10/orion-esta-herida-y-cicatriz.html>

que pretenden construir narraciones propias a nuestra visión social, hemos descubierto muchas historias urbanas marcadas por la perseverancia de sus habitantes en la búsqueda de una vida digna con justicia social, específicamente en los barrios La Honda y de la Comuna 13.

Quisiéramos compartir entonces algunas de las *Postales del Común* que hemos logrado y que nos sirven para tener presente cuál es el sentido y para quién es nuestra lucha. Ecos que resuenan desde el pasado hacia porvenires que, aunque difíciles, tienen todo el derecho de que sigamos creyendo en ellos. En medio de la tormenta que significa la implementación de los Acuerdos siempre puede haber un momento para mirar con alegría los proyectos populares para continuarlos.

### Postal 1: Mariposas mensajeras de paz



La organización popular en los barrios periféricos se ha caracterizado por una mezcla de activismo estudiantil, improvisación por parte de las comunidades marginales que responden al desplazamiento forzado en muchas ocasiones y pueblan de forma espontánea los bordes de la ciudad. En esta imagen se ve un mural que celebra específicamente a la mujer campesina y que, para sorpresa de algunos de nuestros integrantes, afirma que, a La Honda, ladera oriental de Medellín, las y los campesinos llegaron ya hace más de 20 años.

### Postal 2: Lo hicimos nosotros



Cuando algunos de los integrantes de GLIF pudieron visitar La Honda, se sorprendieron. Les parecieron destacables la infraestructura y el espacio público, en especial, que había una cancha y que, en comparación con lo que se les habían contado del barrio, había ya una zona con servicios públicos, y como se ve también en esta imagen, alumbrado público.

A pesar de que la política de la electricidad prepago, contadores que obligan a los pobladores a recortar sus ingresos para poder tener fluido eléctrico, ahora los hijos de los desplazados de Urabá, Chocó y algunas ciudades de la costa atlántica pueden, gradualmente, pensar en nuevas posibilidades.

### Postal 3: Haciendo camino



Por estas trochas fueron llegando con la ilusión de volver a plantar las raíces que les habían arrebatado. Historias y caminos de perseverancia que los habitantes de La Honda comparten no solo con sus vecinos sino, como lo reconoce nuestro colectivo, con muchas personas asentadas en otros barrios y zonas de la ciudad. Y es que, pese a la distancia física que separa un barrio de otro, los une la capacidad de superar cualquier adversidad en pro de bienestar y justicia.

#### **Postal 4: Vivir y contar la historia**



A partir de un simple paseo en que se iba comentado la historia de la Comuna 13, se identificaron elementos del pasado que aún existen, en especial la profunda pobreza que se refleja en largas hileras de casas hechas de materiales reciclados, de madera y de latón, y se afronta la realidad de un conflicto social que sigue latente. “Estos tugurios estaban aquí hace 20 años y no parece que se vayan a volver casas de ladrillo pronto” nos decía uno de los vecinos de la zona.

#### **Postal 5: No más balas contra el pueblo**



Esta es la única imagen que no fue tomada por nuestro grupo, tampoco es una foto reciente. Sin embargo, está vigente tanto el drama de orden público que dio

origen a la infame Operación Orión y otras operaciones militares posteriores, como la expresión de resistencia que se leía en 2012 y que aún es consigna de la comunidad de la 13.

Para los firmantes del Acuerdo el reto es en doble vía. No solo se trata de cumplir con los compromisos que se pactaron con el Estado sino de sostenerse y consolidar un frente común al lado de las clases marginadas resistiendo contra la violencia organizada que, a veces, parece estar asociada a las fuerzas de la institucionalidad, tal como ha sido comprobado judicialmente en la historia reciente de esta zona occidental de la ciudad. Gracias al fotógrafo Harold Smith por dejar esta huella de un pasado que se niega a desaparecer.

## Referencias

- Aguilera, M. (2013). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. CNMH.
- Alonso, M. (2012). *Anotaciones desde lo local al proceso de desmovilización, desarme y reinserción en Antioquia*. In M. Alonso, W. Pérez, & J. Vélez (Eds.), *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad en Medellín, 1997-2007* (pp. 305-333). Universidad de Antioquia.
- Angarita, P., Héctor, G., Jiménez, B., Atehortúa, C., Londoño, H., Sánchez, L., Medina, G., Ruiz, L. D. y Ramírez, M. (2008). *Dinámicas de guerra y construcción de paz. Estudio interdisciplinario del conflicto en la Comuna 13 de Medellín*. Universidad de Medellín, Universidad de Antioquia, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación. <http://hdl.handle.net/11407/2668>

- Arango, C. (1984). *Farc veinte años. De Marquetalia a La Uribe*. Aurora.
- Assman, A. (2019). *Re-imagining the Nation: Memory, Identity and the Emotions* [Video]. YouTube.
- Bedoya, J. (2017). El 'Modelo Medellín', un modelo amputado. In *Relecturas 2017. Tensiones por los Derechos Humanos en el posacuerdo* (pp. 128-168). Instituto Popular de Capacitación.
- Beltrán, M. Á. (2015). *Las Farc EP 1950-2015. Luchas de ira y esperanza. Desde Abajo*.
- Botia, H. y Mosquera, E. (2018). Los desacuerdos del acuerdo. Notas de trabajo sobre la finalización de la confrontación armada entre el Estado colombiano y las FARC-EP desde la sociología del conflicto simmeliana. *Scienze per La Pace*, IX(1), 279–304.
- Boucher, M. L. (2017). *Participant Empowerment Through Photo-elicitation in Ethnographic Education Research*. Springer International.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Anagrama.
- Franco, V. (2015). *Prácticas hegemónicas de la coalición política dominante. Entre la coerción y el consenso. Territorialidad, poder, conflicto y paz. Informe de Derechos Humanos*. Instituto Popular de Capacitación.
- Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común -FARC-[@ComunesAnt]. (2020, 8 de mayo) Comunicado público: Nos siguen matando [Tweett]. Twitter. <https://mobile.twitter.com/ComunesCoL/status/1258915397623046144?cxt=HHwWgIC72c-q4yPgiAAAA>

- García, C., Domínguez, M., Burbano, A. y Marín, N. (2018). Ciudad, violencia, memorias y políticas de seguridad. Medellín 1980-2013. In Á. Guzmán (Ed.), *Violencia en cinco ciudades colombianas, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI*. Universidad Autónoma de Occidente.
- Halbwachs, M. (2011). *La memoria colectiva*. Miño y Dávila.
- Jiménez, T. (2014). Saludo en el 50 aniversario de las FARC-EP. *Rebelión.Org*.
- Simmel, G. (2014). *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*. Fondo de Cultura Económica.
- Wright, C. (2011). *La imaginación sociológica* (3rd ed.). Fondo de Cultura Económica.

# La implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— en el marco de la política antidroga en Colombia

---

**Andrés Soto**

*Investigador del Observatorio de Derechos Humanos y Paz  
Instituto Popular de Capacitación —IPC—*

## Resumen

El presente texto analiza la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—, en Colombia, en el marco de la política antidroga. Aborda, como idea central, que el estado actual de este programa no se debe exclusivamente a los incumplimientos del anterior y del presente gobierno, sino también a la persistencia del enfoque que ha conducido por más de cuarenta años la política antidrogas del país.

La primera parte del artículo muestra los ejes principales de este enfoque y los aspectos más relevantes de cada uno; en la segunda, platea cómo estos fueron retomados por el gobierno Duque, en una estrategia clara de sustitución del PNIS. En el proceso, también evidencia que tanto en lo nacional, como en lo regional existen ejemplos claros de la pervivencia y preponderancia de este enfoque prohibitivo y punitivo por encima de cualquier intento o programa de sustitución.

*Palabras clave:* PNIS; política antidroga; acuerdos de paz; prohibicionismo

## Introducción

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS— trazó una ambiciosa estrategia para intervenir y solucionar el problema de las drogas en algunas regiones de Colombia. Afrontó, con ella, un paradigma ampliamente referenciado por un marco político y normativo que, desde los años setenta, se ha orientado con ahínco a la prohibición y criminalización de las drogas, enfatizando cada vez más en la condición de ilícitas que se les había otorgado unas décadas antes. Hizo frente, asimismo, a las amplias expectativas suscitadas por la implementación del Acuerdo de Paz y la territorialización paulatina de sus disposiciones que, por principio, implicaban el compromiso político por parte del Estado de arribar con sus instituciones civiles y su oferta social a aquellas zonas fuertemente impactadas por el conflicto armado interno y por una violencia estructural. Su creación aconteció en un marco temporal de corta duración, coyuntural y decisivo, especificado por el inicio de los Diálogos de paz, en 2012; la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, en 2015; y la firma de los acuerdos de paz en el Teatro Colón, en 2016; pero, a la par, en uno de más larga duración, en el que las intervenciones al problema de las drogas —producción, distribución y consumo— han estado definidas por una ‘guerra’ o ‘lucha’ frontal contra estas.

En consecuencia, la situación por la que hoy atraviesa el PNIS no es exclusivamente resultado de las modificaciones, los retrasos y los incumplimientos posteriores a su puesta en marcha con la promulgación del Decreto ley 896 de 2017 y de su subsiguiente reglamentación con el Decreto 362 de 2018. Se debe,

además, a la persistencia —en sectores sociales y coaliciones políticas del ámbito nacional y regional— del paradigma punitivo y prohibitivo que ha cimentado la lucha contra las drogas en el país por más de cuarenta años; paradigma que, precisamente, no fue modificado ni transformado por los responsables políticos de la implementación de los acuerdos de paz, ni cuestionado sustancialmente por su significado en las relaciones de cooperación entre Colombia y Estados Unidos. Es por ello, por lo que cambiar esta situación implica, junto con la realización del PNIS en los términos establecidos en el punto 4.1 del Acuerdo de Paz, en especial de sus componentes participativos y comunitarios, un cambio en la política antidroga y del enfoque que la ha validado en tanto política aceptada, apoyada y financiada por estados y organismos internacionales. Sin una transformación práctica del enfoque punitivo y prohibitivo que ha justificado las acciones de Colombia en torno al problema de las drogas, la implementación de alternativas —incluyendo, ciertamente, el PNIS como la más reciente— continuará dependiendo de las decisiones, los intereses y las voluntades de los gobernantes y las coaliciones políticas dominantes en un momento dado, pero no se constituirá en una política pública de larga duración.

A partir en este planteamiento, el presente texto analiza y relaciona las implicaciones para el PNIS de la persistencia del enfoque que, en Colombia, ha conducido las decisiones políticas sobre cultivos de uso ilícito y de consumo de drogas por más de cuatro décadas. A cuatro años de la publicación del Decreto ley 896, además de un nuevo balance en que se reitere o especifique lo ya conocido, es posible identificar aquello que

discursivamente ha activado y guiado en varias ocasiones la discusión en torno al problema de las drogas (tanto en lo mediático como en lo social): las intenciones manifiestas y cumplidas por parte del actual gobierno de retomar las aspersiones aéreas con glifosato y de modificar las instancias, disposiciones y componentes del PNIS<sup>12</sup>; todo ello en un contexto en el que se generalizaba el descontento de las poblaciones por la forma de ejecución y territorialización del Programa. Esto complejizó aún más las dificultades operativas e institucionales que durante el gobierno anterior experimentó el PNIS en los territorios e hizo más evidentes las ‘fallas de origen’ en su formulación. Por la manera cómo se desarrolló su implementación, el programa se convirtió en una iniciativa truncada, incapaz de propiciar un cambio estructural en la política antidrogas y, de este modo, reevaluar desde lo práctico el enfoque punitivo y prohibitivo que la ha fundamentado.

## **1. Prohibición, criminalización y militarización como ejes de la política antidrogas en Colombia**

A inicios de la década de 1970, concretamente el 17 de junio de 1971, Richard Nixon, presidente de los Estados Unidos (1969-1974), inició formalmente la guerra contra las drogas. En un escrito destinado al Congreso, afirmó “si no podemos destruir la amenaza de las drogas en Estados Unidos, seguramente estas nos destruirán con el tiempo”, sentenciando: “no estoy dispuesto a

---

12 Consignadas programáticamente en los documentos Ruta futuro (Gobierno de Colombia, 2018) y Paz con legalidad (Duque, 2018).

aceptar esta alternativa” (Nixon, 1971). Ese mismo día, la Casa Blanca publicó una hoja informativa sobre el texto y un resumen con los aspectos más destacados de las acciones que se llevarían a cabo en materia de prevención y de control sobre el abuso de las drogas. Ante los medios, Nixon, posteriormente, declaró que “la adicción a las drogas es el enemigo público número uno de los Estados Unidos” (Richard Nixon Foundation, 2016, pt. 0:30) y anunció la creación de una oficina de acción especial destinada a ese fin, que luego se reestructuraría bajo el nombre de Drug Enforcement Administration (Administración de Control de Drogas [DEA, por sus siglas en inglés]).

Fundada el 1 de julio de 1973, la DEA asumió las funciones de la Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs (Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas [BNDD, 1968-1973]),<sup>13</sup> que desde 1970 encabezaba el ‘combate’ de los Estados Unidos en América Latina contra las drogas, con el apoyo de la Office of Public Safety (Oficina de Seguridad Pública [OPS, 1962-1974]) y la Oficina de Aduanas (Pérez-Ricart, 2017). Estas tres organizaciones respondieron directamente al Gabinet Committee on International Narcotics Control (Comité del Gabinete para la Fiscalización Internacional de los Estupefacientes [CCINC]), constituido el 7 de septiembre de 1971 por el Departamento de Estado para coordinar la guerra que Nixon pocos meses antes le había declarado

---

13 También las funciones de la Office of Drug Abuse Law Enforcement (Oficina de Control de la Legislación de Consumo de Drogas [ODALE, 1972-1973]) y, por herencia, las de la Federal Bureau of Narcotics (Oficina Federal de Narcóticos [FBN, 1930-1968]).

a las drogas (Pérez-Ricart, 2017) y cuya influencia e impacto empezarán gradualmente a notarse en América Latina y en Colombia a partir de esa década.<sup>14</sup>

Medio siglo después es innegable el resultado infructífero de esta confrontación. Cada vez son más las voces que diagnostican la guerra contra las drogas como una guerra perdida y que abogan por tratamientos distintos y alternativas eficaces ante las problemáticas derivadas de esta (Samper, 2017).<sup>15</sup> Al respecto, hay un consenso generalizado en el hecho de que la política prohibicionista —estructurante y estructural en la lucha contra las drogas— no han producido los impactos esperados y, en cambio, han generado consecuencias negativas inesperadas.<sup>16</sup> A diferencia de la información con la que

---

14 De acuerdo con Bagley (1989, p. 192), antes de 1973, la administración de Estados Unidos tan solo proporcionó una ayuda simbólica al Gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) ante el problema de las drogas, que ya se había evidenciado la década anterior con el tráfico de marihuana. Pero, ese mismo año, el Gobierno de los Estados Unidos respondió positivamente a la petición del Gobierno de Pastrana de adiestrar en cuatro años a 600 agentes de la ley en la materia, con un presupuesto aproximado de seis millones de dólares. Un año antes, en marzo de 1972, se había abierto una sede de la Bureau of Narcotics y Dangerous Drugs en Bogotá.

15 Algunas de estas voces se reunieron en Río de Janeiro bajo la Comisión Latinoamérica sobre Drogas y Democracia (2009), impulsada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México y que contó con la participación de 17 expertos independientes. Las recomendaciones derivadas de este espacio se presentaron en el documento *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Estas voces, entre las que también hay académicas, civiles y étnicas, han aumentado en los últimos veinte años.

16 Por ejemplo: incremento del crimen organizado, a causa del tráfico internacional y del control de los mercados domésticos y los territorios por parte de grupos armados no estatales; incremen-

se contaba en el siglo pasado, hoy es posible una cuantificación y cualificación en detalle de los costos crecientes que ha implicado la implementación de esa política (Mansilla, 2017a), los cuales se particularizan en costos institucionales (Barreto y Madrazo, 2015), penales (Uprimny et al., 2017), económicos, sociales y sanitarios (Kapkin, 2016; Mejía y Csete, 2016). Ni para los países consumidores ni para los países productores han sido positivos los balances hechos en las últimas dos décadas sobre la materia e, inclusive, para los últimos, la guerra contra las drogas ha significado una afectación directa a su seguridad nacional y la pérdida de cientos de vidas por cuenta del narcotráfico y del narcomenudeo.

Colombia, como país productor, y en menor medida consumidor, ha experimentado en todas sus dimensiones esa guerra, a la que se sumaron la lucha contra el narcotráfico de la década de los ochenta y las dinámicas bélicas del conflicto armado interno. En este contexto, además de la implementación de las políticas prohibicionistas, que desde lo internacional se estaban fomentando, hubo una militarización sin precedentes del problema de las drogas y una criminalización de sus consumidores y sus cultivadores; lo que se tradujo en respuestas institucionales aunadas a estrategias de conservación

---

to en la violencia, con consecuencias particulares para pobres y jóvenes; criminalización de la política y politización del crimen, que se evidencia en los vínculos entre ambos y en la infiltración del crimen organizado en las instituciones democráticas; corrupción en las diferentes esferas del Estado, particularmente de las fuerzas policiales; deterioro del medio ambiente, con pérdida ecosistémica en las zonas de protección especial por fenómenos como la deforestación; incremento en el consumo, especialmente en América Latina; y estigmatización de los consumidores.

de la seguridad nacional y el orden público y de endurecimiento de las penas por producción, porte, distribución y consumo. Militarización y criminalización entraron a hacer parte así del núcleo de la lucha contra las drogas en el país, en tanto esta —la droga— se fue considerando cada vez más un problema de seguridad nacional; proceso que, grosso modo, empezó a fortalecerse a partir de los años setenta, alcanzando su máxima expresión con el Plan Colombia a comienzos del siglo XXI, cuando se termina por desdibujar la separación entre la lucha contrainsurgente y la lucha contra las drogas. La guerra declarada por Nixon en 1971 produjo consecuencias jamás pensadas para Colombia, puesto que avivó conflictividades sociales, económicas y políticas que aún permanecen irresueltas hoy.

## **El prohibicionismo y la lucha contra las drogas en Colombia**

La institucionalización del prohibicionismo ha sido uno de los mayores logros de Estados Unidos en su guerra contra las drogas. A través de su influencia en los organismos internacionales —rectores de las políticas públicas sobre drogas—, este país ha jugado un papel decisivo en la instalación del enfoque prohibicionista en el hemisferio occidental (Mansilla, 2017b). Pero esto no lo hace el ‘creador’ de la prohibición. Existen muchos casos, por fuera de la experiencia estadounidense, respecto a prácticas, enfoques y modelos que se pueden agrupar bajo el paraguas del prohibicionismo. Colombia es uno de ellos. Así, desde muy temprano, durante el periodo Colonial, con la mediación del *Tribunal del Santo Oficio de Cartagena de Indias* (1610-1825), la Iglesia católica intentó impedir el uso de la hoja de coca en

prácticas que se consideraron idolátricas, ceremoniosas y hechiceras (Guanumen, 2012).<sup>17</sup> Y ya en el siglo xx, mediante la *Ley 11 de 1920*, la restricción no solo se destinó a la hoja de coca, sino que también se reguló y sancionó el uso de opio y de marihuana. Para estas primeras décadas, aunque con sesgos, la regulación tuvo —como lo reconoce Guanumen (2012)— un enfoque más desde la ‘salud pública’ que punitivo, al buscar intervenir y tratar médicamente el consumo y la adicción, en vez de implementar sanciones.

Sin embargo, con base en el trabajo de Uprimny et al. (2017), es posible establecer que a partir de los años veinte se adoptó gradualmente en Colombia un enfoque prohibitivo y punitivo sobre las drogas y sus usos. No en vano, con la *Ley 11* se empezó a prohibir la venta y el importe de drogas que provocaran dependencia y adicción, si no se contaba con la orden escrita de un médico, dentista o veterinario.<sup>18</sup> A esta ley se le sumó más tarde la *Ley 128 de 1928*, con la cual se impuso la pena de prisión a los comerciantes ilegales de drogas y se ordenaron tratamientos obligatorios para los consumidores (Guanumen, 2012). Se trató de una de las primeras normas que definieron sanciones represivas por el porte o consumo de sustancias consideradas ilícitas,

---

17 Mansilla (2017b), basado en las investigaciones de Campos (2012) y Marín (2003), afirma que “las colonias españolas de la ‘Nueva España’ intentaron regular el consumo de marihuana y también del mascado de hojas de coca en el marco de una estrategia de colonización cultural” (2017b, para. 8).

18 Con el objetivo de darle cumplimiento y reglamentación a las disposiciones de esta ley, se creó la Comisión de Especialidades Farmacéuticas, a la cual también se le permitió la imposición de una multa por las infracciones.

lo que implicaba, desde luego, su decomiso (Uprimny et al., 2017). A pesar de este enfoque punitivo y prohibitivo, las acciones sancionadas por producción, porte, venta y distribución se consideraron delitos contra la ‘salubridad pública’, tal como lo estableció la *Ley 95 de 1936* o *Código Penal*. El tratamiento o intervención del problema de las drogas en términos de seguridad empezó a configurarse precisamente con la ‘interiorización’ en Colombia de la guerra contra las drogas de Nixon.

Hacia mediados de siglo, el enfoque prohibitivo y punitivo subió un nuevo peldaño normativo con la *Ley 45 de 1946*. Esta impuso penas privativas de la libertad y clarificó el tipo penal en torno a las drogas, a través de la modificación del artículo 270 de la *Ley 95* (Uprimny et al., 2017). Se pasó del arresto, a la multa pecuniaria y prisión de seis meses a cinco años. No obstante, ni esta ley ni las anteriores penalizaron el consumo. Fue en los años cincuenta que este se empezó a castigar, con la prohibición explícita del cultivo o consumo de marihuana. Las penas impuestas llegaron incluso a implicar la “relegación a colonia agrícola de dos a cinco años” o la “imposición de casa de reposo u hospital” para los adictos (Guanumen, 2012). Estos esfuerzos punitivos alcanzaron su mayor expresión en la década de los sesenta, mediante el Decreto 1669 de 1964, que penalizó el consumo de cualquier estupefaciente.<sup>19</sup> Con este decreto se asumió también una terminología en la que el consumidor se empezó a considerar socialmente peligroso, y el uso de las drogas como un comportamiento ‘antiso-

---

19 Posteriormente el Decreto 522 de 1971 despenalizó el porte y el uso de drogas en lugares privados, pero mantuvo la sanción en lugares públicos con arresto de uno a tres meses.

cial. La prohibición en Colombia había adquirido de este modo un ‘velo’ moral y punitivo, evidenciado claramente en el desarrollo normativo para tratar o afrontar domésticamente el problema de las drogas.

De hecho, al igual que se ha documentado en Estados Unidos y en otros países (Campos, 2012; Marín, 2003; Musto, 2014; White y Holman, 2012), las restricciones al uso de las drogas en Colombia no solo tuvieron motivaciones morales, sino también étnicas, sociales y políticas (Mansilla, 2017b). Gracias al trabajo de López (2000), se observa que, en el país, el prohibicionismo también tuvo un sesgo racial y segregativo, direccionado a las poblaciones minoritarias y consideradas ‘degeneradas’. Por ejemplo, el control de la planta y del consumo de la hoja de coca, como práctica ancestral de los pueblos indígenas de Suramérica, sirvió para el control social de estos por parte de la población mestiza y blanca, a lo que se aunó “un desprecio generalizado de los segundos sobre los primeros y sus costumbres” (A. López, 2000, p. 86).<sup>20</sup> Así mismo, con la prohibición y criminalización de la marihuana en los sesenta, su uso/consumo venía siendo relacionado con ‘el homosexualismo’, considerado socialmente inmoral. Como lo dejan saber de nuevo

---

20 López (2000, p. 86), también retomado por Guanumen (2012), puntualiza con la cita con un documento de la época: “Si tenemos presente que desde la edad de siete u ocho años comienza el niño a mascar coca, nos explicamos fácilmente el desarrollo retardado y mediocre del indígena (...) Por lo común, los hijos de los viejos mascaradores son idiotas y degenerados. Son una pesada carga para el Estado. Fácilmente sugestionables, se les induce sin dificultad a la comisión de crímenes espantosos. Su moral es la fuerza del instinto. Si no tiene coca, ni dinero para conseguirla hurtan, roban, hacen cosas increíbles para conseguirla...Y por sobre todas las cosas [el indígena] es mentiroso. Torpemente, estúpidamente mentiroso. La idiotez es su patrimonio común” (2012, p. 227).

López (2000, p. 94) y Guanumen (2012, p. 228), ambos fueron condenados de la misma manera: “el consumo de marihuana puede fácilmente transformar una persona sexualmente normal en un homosexual (...), un despreciable homosexual”, afirmaba un profesor de farmacología de la universidad de Antioquia en 1967. La prohibición funcionó en determinados contextos como un dispositivo de diferenciación social, con el fin de identificar a aquellas personas moralmente ‘desviadas’ y ‘antisociales’.

En el orden de la última idea, aunque difíciles de percibir en un principio, “las raíces históricas más profundas de la prohibición del consumo de drogas en la modernidad se encontraron primeramente en el terreno de la etnofobia” (Mansilla, 2017b),<sup>21</sup> para trasladarse, lue-

---

21 “El historiador Antonio Escotado afirma en el primer volumen de su monumental Historia de las Drogas (1989) que la cruzada contra estas a inicios de la Edad Moderna no está emparentada con la química ni la salud, sino que tiene explicaciones más acabadas en los paradigmas religiosos de la comprensión de estas prácticas, a las cuales se calificaba antiguamente como “recursos del demonio”. Tomando como ejemplo la marihuana, se observa cómo en América su uso social y ritual logró su instalación hacia el siglo XVIII. Como era utilizada sobre todo por nativos, curanderos, esclavos y sectores marginales, cargaba con una mirada de desprecio por parte de sectores sociales posicionados y ligados al poder (...). En esta misma línea, en la actual ciudad de Río de Janeiro (Brasil), a mediados del siglo XIX fumar pango (marihuana) era multado. Las razones no eran otras que las de intentar desalentar prácticas consideradas denigrantes por estar ligadas a esclavos que habían ingresado, varios años antes, semillas de cannabis provenientes de Angola (África). En Argentina sucedió algo similar ya que, si bien la prohibición legal de la marihuana fue posterior, en el siglo XIX fumarla era considerado, por la sociedad dominante de descendencia europea, “cosa de negros”, justamente porque fue esa población la que ingresó a nuestro país la práctica de su consumo fumado, vía Brasil.” (Mansilla, 2017b).

go, al campo de la moral y de la seguridad; su tratamiento desde la salud —actualmente en tensión con las perspectivas asumidas desde la seguridad— es de carácter más reciente, si bien cuenta con antecedentes desde comienzos del siglo xx (Mansilla, 2017b). Particularmente en Colombia, la prohibición de las drogas y de la hoja de coca se adoptó de manera autónoma, lo que no niega la influencia de “las crecientes corrientes prohibicionistas impulsadas por los Estados Unidos en su territorio y hacia la legislación internacional” (Guanumen, 2012, p. 229). Prejuicios racistas y sanitarios ante la coca y su consumo, así como ante la marihuana y otras ‘drogas’, condujeron a la adopción paulatina de la prohibición, previa a la consideración de la hoja de coca como materia prima para la cocaína y los intentos de erradicarla químicamente del campo colombiano (Guanumen, 2012). Los orígenes del prohibicionismo en el país obedecieron de este modo a factores y condiciones sociales internas, que en la década de los setenta encontraron resonancia con el enfoque impulsado por Estados Unidos en los países occidentales.

## **El prohibicionismo y la lucha internacional contra las drogas**

La lucha internacional en contra de la producción, el tráfico y el consumo de drogas tiene más de un siglo de historia (Musto, 2014). Se remonta a inicios del siglo xx, cuando se realizó en Shanghái la primera *Conferencia Internacional sobre el Opio* —1909—, bajo la iniciativa de Estados Unidos y de sus esfuerzos por ganar incidencia internacional en la materia. En efecto, desde hacía varios años, este país internamente venía en una transformación respecto a su actitud hacia las drogas,

el alcohol y el estilo de vida, fundamentada en criterios religiosos y morales (Mansilla, 2017b).<sup>22</sup> A ello, se le aunaba el rechazo social que, entre la población blanca estadounidense, experimentó el consumo de opio proveniente de oriente y de la marihuana introducida por inmigrantes mexicanos. De manera que, aprovechando su paulatino ascenso como potencia mundial, iniciaron un proceso de exteriorización de una mentalidad construida a la luz de problemáticas internas. No obstante, fue la adquisición de las Filipinas —tras la guerra hispano-estadounidense de 1898— la que propició la internacionalización de la doctrina prohibicionista (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010).<sup>23</sup>

---

22 En 1885 se prohibió por primera vez en San Francisco el uso de opio en jóvenes de clase media. Las fumatas se realizaban en casas frecuentadas por personas de origen chino y de los sectores bajos de la ciudad. Ya para 1905 el Congreso de los Estados Unidos había decretado la prohibición del opio, en particular el proveniente de Filipinas. En diciembre de 1914 se dictó la Ley Harrison, con la cual se prohibió el uso ‘no médico’ de cualquier droga y se estipularon impuestos a toda la cadena de producción y venta de sustancias como la cocaína y el opio. Todo este impulso de institucionalización del prohibicionismo llevó en 1919 a la ‘Ley Seca’ que, bajo preceptos protestantes, prohibió el consumo de alcohol; generando, entre otras consecuencias, que bandas criminales asumieran su control y contrabando. La ley fue derogada en 1933 y provocó que los esfuerzos prohibicionistas se desplazaran principalmente hacia la marihuana, la cocaína y el opio.

23 Musto (2014) precisa: “El interés de Estados Unidos emergió después de la adquisición de las islas Filipinas en 1898, un legado de la guerra entre España y Estados Unidos. Existía un monopolio oficial español que distribuía el opio en las islas. El gobernador americano, general William Howard Taft, decidió continuar con esa disposición y usar las ganancias para mejorar la educación. Cuando esta información llegó a oídos del Congreso y del presidente Theodore Roosevelt, se le ordenó al general abandonar su plan y acabar con dicho monopolio: no debía existir tolerancia al

Este hecho y su contexto definieron el comportamiento de los estadounidenses ante las drogas durante la primera mitad del siglo xx, caracterizada por una intolerancia e intervención al uso de narcóticos no farmacéuticos al interior de sus fronteras.

Si bien la Conferencia de Shanghái no se tradujo en ningún instrumento legal específico como esperaron inicialmente los estadounidenses (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010; Mansilla, 2017b; Musto, 2014), sí sentó los lineamientos para la *Convención Internacional del Opio*. Firmado en La Haya en 1912, este fue el primer tratado entre estados que intentó regular el comercio de estupefacientes e imponer restricciones por fuera de su uso científico y médico. Con él se delegaron a cada país las medidas de control, bajo la idea de que el problema se podría detener entre las fronteras internas si cada uno controlaba la producción y distribución de drogas cuando estuviera por fuera de los usos convenidos (Musto, 2014, p. 33). Así, Estados Unidos concretó parcialmente sus pretensiones de un pacto obligatorio y amplio entre naciones para tratar el problema de las drogas,

---

uso de drogas no farmacéuticas. El dinero resultante de la venta de opio era llamado “dinero manchado”. Howard Taft formó después un comité de investigación para viajar por las regiones del este de Asia, incluyendo la Indochina francesa y Japón, con el fin de observar cómo otras autoridades manejaban el problema del opio. En 1904 el comité reportó a favor de una gradual reducción de opio por un periodo largo de tiempo para consumidores activos, proyectado a partir de la puesta en marcha de la política de Japón en Formosa” (p. 28) (los énfasis no están en el original). Este autor, en las páginas siguientes habla de los múltiples motivos que estaban detrás de la conferencia de Shanghái, incluyendo los políticos, además de ilustrar que el problema de las drogas es uno de los muchos factores de las políticas antinarcóticos.

salvaguardando a la vez sus intereses internos (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010; Mansilla, 2017b; Musto, 2014).

Por una parte, con la realización de este tratado, puso en el campo internacional su interés de “situar el origen del problema de las drogas dentro de su territorio más allá de las fronteras de la sociedad estadounidense” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 225). Con ello, desviaba la culpa por problemas internos, al mismo tiempo que eliminaba un comportamiento considerado moralmente inaceptable por la cultura dominante (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010). Para Colombia, este hecho es de singular importancia, puesto que buena parte del apoyo de Estados Unidos al país ha estado condicionado por un tratamiento al problema de las drogas en las zonas de producción y oferta; es decir, en zonas alejadas de la demanda y del consumo. La erradicación de cultivos de uso ilícito, principalmente los de coca, intensificado en la década de los ochenta, es la materialización en Colombia del enfoque estadounidense basado en la (intervención de la) oferta. Como lo señala Musto (1987, p. 248), también citado por Bewley-Taylor y Jelsma, era “la proyección de la culpa hacia países extranjeros por males nacionales ( ). Tanto la causa externa como el locus interno [se consideraban] como [asuntos] pocos propicios de los estadounidenses” (2010, p. 225).

Por otra parte, se concretó el interés de los Estados Unidos en “el desarrollo y la consolidación de un sistema internacional para la fiscalización de estupefacientes” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 225). A los intentos de limitar la entrada de drogas ilegales al país, se le agregó así el proselitismo y afán de que en todo el mundo se adoptara el enfoque y modelo prohibicionista. Esto

conllevó a una intensa agenda por parte de los norteamericanos con el objetivo de producir el campo idóneo para la globalización de sus ideales antidrogas, logrado en gran medida solo por la superioridad hegemónica de Washington después de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la Sociedad de Naciones. En consecuencia:

La pronta toma de conciencia del carácter verdaderamente transnacional del fenómeno de las [drogas] acrecentó el fervor evangélico para garantizar que los Estados Unidos se embarcaran en lo que era de hecho una cruzada para conseguir importantes compromisos internacionales. Estos, se esperaba, no sólo incluirían reglas para regular la producción, la fabricación y el tráfico de sustancias psicoactivas consideradas incompatibles con los valores morales estadounidenses (...). *Por tanto, durante más de un siglo, una variada mezcla de personas, organismos gubernamentales y grupos de interés han intentado influir en el enfoque jurídico sobre el consumo de drogas adoptado dentro de los confines de Estados soberanos.* (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 225) (Sin énfasis en el original)

En los años siguientes, el prohibicionismo alcanzó mayores grados de institucionalización en Estados Unidos con la *Ley Harrison*, que en cierto modo se puede considerar “la traducción doméstica de lo que [este país] generó en la Convención del Opio en La Haya” (Mansilla, 2017b). A esta le siguió la famosa *Ley Seca* en 1919, que además de haber prohibido el consumo de alcohol, demostró que entre las consecuencias más recurrentes del prohibicionismo está la de producir redes criminales

dedicadas al tráfico y venta de lo que precisamente se ha prohibido (alcohol, opio, cocaína, marihuana). Lastimosamente, al ser acontecimientos casi exclusivos de Estados Unidos, no se ahondará en ellos. Su importancia radica en que con el fracaso de la *Ley Harrison* y con la abolición de la *Ley Seca* en 1933 quedó toda una capacidad instalada en el Estado norteamericano, evidenciada en una estructura destinada a la persecución de las drogas. En otros términos:

Dado que [el alcohol] ya no era el enemigo, se definieron otras sustancias como objetivo de control y persecución jurídico policial, ligadas como ya era costumbre a poblaciones estigmatizadas como los mexicanos (marihuana), los orientales (opio) y los negros (cocaína), poblaciones sobre las cuales el norteamericano de clase media de aquella época tenía marcada desconfianza. Con el paso de los años, *se fueron sumando medidas de control, se firmaron nuevos acuerdos y se incorporaron distintos niveles de regulación sobre una cantidad de drogas cada vez mayor*. El objetivo de estos esfuerzos era limitar la producción, fabricación y tráfico de estupefacientes a fines puramente científicos y/o médicos. (Mansilla, 2017b) (Sin énfasis en el original)

Con la creación de la Sociedad de Naciones (luego conocida como la ONU), después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, estos esfuerzos adquieren mayor significado en el ámbito internacional. Antes de 1945, las iniciativas impulsadas por Estados Unidos para que se establecieran leyes y normas transnacionales comunes en materia de control de determinadas drogas

habían avanzado parcialmente (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010).<sup>24</sup> Los esfuerzos estadounidenses por prohibir la producción y el consumo no terapéutico de estupefacientes encontraron internacionalmente limitaciones políticas, económicas y sociales, en gran medida por los intereses de las potencias ‘coloniales’ del momento y sus dominios en las naciones productoras. Además, estos enfrentaron los distintos enfoques que cada país estaba desarrollando respecto al problema de las drogas no médicas, los cuales no se fundamentaban solo en la aplicación de la ley y la prohibición. No se hace extraño, por tanto, que para 1929 los neerlandeses consideraran que “la idea estadounidense de que el contrabando de drogas se podía eliminar por completo en Indonesia era algo totalmente inviable” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 225). Desde entonces ya se cuestionaba el enfoque basado solo en una intervención sobre la producción y la oferta, ya se cuestionaba el enfoque prohibicionista.

Con el cambio en el equilibrio mundial de poderes a favor de Estados Unidos en el periodo de postguerra, las situaciones y posiciones respecto al tema de las drogas cambiaron a favor de la implementación de un enfoque prohibicionista y punitivo. La fiscalización de los estupefacientes empezó a ser direccionada en buena parte por las perspectivas y estrategias que los estadounidenses habían asumido internamente para el control de las drogas, lo que conllevó a que se heredara en el régimen

---

24 “El tenso trabajo con la Sociedad de Naciones y su aparato de control de drogas determinaron en gran medida las directrices paradigmáticas heredadas por el sistema de fiscalización de estupefacientes de la ONU en la posguerra” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 226)

mundial el enfoque jurídico de matiz moralista de este país. El marco de fiscalización internacional del tema de las drogas fue imbuido por una doctrina prohibicionista.<sup>25</sup> Este cambio en el equilibrio de poderes y del direccionamiento en el tratamiento de las drogas, asociado a las dinámicas que posteriormente se desarrollaron durante la Guerra Fría, sentó las bases para la instalación del prohibicionismo en muchos países y definió los lineamientos del régimen actual, plasmados en la *Convención Única sobre Estupefacientes* de la ONU de 1961 (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010).

En concordancia con lo anterior, por prohibicionismo se entiende la agrupación de una serie de ideas, enfoques y modelos capaces de establecer normas, reglas y sanciones con el fin de proteger y conservar un estilo de vida que, en lo público y lo privado, se considera el más apto o adecuado (Mansilla, 2017b). En ese sentido, pueden existir o darse con el prohibicionismo tanto expresiones circunscritas a los ámbitos de lo ideológico, valorativo, religioso y moral como argumentos de un carácter más científico, cultural, social y político. Se trata de un paradigma en el que “la falta de revisión, análisis crítico y actualización de sus efectos perpetúa en el tiempo prácticas científicas, intelectuales y políticas que se han instaurado hegemónicamente y consolidado sin mayor cuestionamiento, convirtiéndose en una forma de sentido común” (Muñoz-Robles y Rojas-Jara, 2019, p. 45). Existe prohibición de las drogas porque se piensa y se

---

25 “La actividad estadounidense entre 1945 y principios de los años sesenta sin duda hizo avanzar mucho hacia la creación de un marco de fiscalización internacional basado en la doctrina prohibicionista” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 226)

asume que con ello se soluciona buena parte de las problemáticas causadas por estas, de manera que se deja el resto de la solución a programas dedicados a la rehabilitación de los consumidores y a la superación de la adicción. Se acude, como sucedió en el caso estadounidense y en el colombiano, a la institucionalización del prohibicionismo y a la creación de las instituciones necesarias para su cumplimiento. El enfoque desde la salud pública es subsidiario bajo el paraguas de la prohibición, mitiga las consecuencias sin intervenir los motivos que generan el problema (Mansilla, 2017b).

### **Convenios internacionales y cultivos de uso ilícito**

Entre 1945 y 1960, Estados Unidos logró desarrollar con éxito un sistema internacional en sintonía con sus ideas sobre el control y la prohibición de las drogas. Su influencia en la ONU y, en particular, sobre la Comisión de Estupefacientes —CND— (órgano creado en 1946), le permitió direccionar y formular políticas que reflejaran su enfoque jurídico, sin mucha resistencia por parte de otros países. En parte, la cruzada contra las drogas de los estadounidenses encontraba correspondencia en ese momento con la visión islámica sobre el alcohol, predominante en varios países de Oriente Medio; asimismo, con los sentimientos anticoloniales en Asia, donde el consumo de opio se entendía como herencia del dominio y control europeo (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010). Por lo que, además de su dominio mundial como potencia, jugó a su favor la instalación de enfoques prohibitivos que en el interior de varios países se estaban impulsando, los cuales fueron luego tecnificados y homogenizados por la DEA.

La Convención de 1961 sustituyó varios acuerdos internacionales que se habían desarrollado casi asistemáticamente desde comienzos del siglo xx e incorporó nuevas disposiciones con las que no contaban los tratados precedentes, “creando una tolerancia cero más estricta y un sistema de control más orientado al prohibicionismo” (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010, p. 230) . Al incluir, en los sistemas de control existentes hasta ese momento, el cultivo de plantas que servían como materia prima para la producción de estupefacientes, trasladó gran parte de la carga y de la responsabilidad a los países con una tradición productora, ubicados en su mayoría en Asia, América Latina y África (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010). Este hecho fue un punto de inflexión para Colombia y otros países del subcontinente y significó la paulatina asimilación de una política antidroga orientada a la erradicación, en un principio de los cultivos de marihuana y, luego, de los cultivos de hoja de coca. Sin capacidad técnica y financiera para atender la proliferación de estos cultivos en las décadas siguientes, el país se orientó cada vez más al uso de químicos como glifosato para reducirlos (Moreno, 2015). La práctica y la historia demostrarían que las fumigaciones químicas ni reducían ni transformaban el problema de los cultivos de uso ilícito y, más bien, contribuían a un deterioro del medioambiente, de la salud humana y de la economía de miles de campesinos.

Con su modificación mediante un protocolo en 1972, esta convención se reforzó con el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas —1971— y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas —1988—. Para algunos críticos, la Conferencia de 1971 dejó totalmente al margen medidas de control

para el cultivo y la producción de sustancias psicotrópicas; lógica que, si se hubiera impuesto desde un principio, sustancias como la coca no se habrían fiscalizado del modo como se conoce y no habría generado los conflictos que actualmente conocemos por su tráfico y producción (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010). En todo caso, el régimen de fiscalización sobre drogas se fortaleció con la Convención de 1988 e introdujo la obligación de criminalizar los aspectos del comercio prohibidos por los dos tratados anteriores (Bewley-Taylor y Jelsma, 2010). Esto repercutió en las legislaciones internas de los países dado que debieron desarrollar las disposiciones para considerar delitos penales —sujetos a sanciones penales— la producción y comercialización de drogas prohibidas. Colombia asumió este régimen de fiscalización al aprobar entre 1974 y 1980 los dos convenios internacionales existentes sobre drogas y el Convenio de 1988 con la Ley 67 de 1993.

Es importante destacar que, en la medida en que países como Colombia interiorizaban un régimen de fiscalización sobre drogas catalogadas internacionalmente como ilícitas, Estados Unidos asumía el control de este a través de la DEA. El principal aporte de la guerra contra las drogas de Nixon fue el dominio internacional por parte de los estadounidenses de los mecanismos y de las acciones de control frente a la producción y distribución de estupefacientes. A través de la ONU, condujeron y determinaron la normatividad internacional sobre drogas y lograron que países con peso político y económico firmaran los tratados; pero, en la práctica, se hicieron con la fiscalización de estos, ya fuera de manera directa en países con una institucionalidad débil al respecto o, de manera indirecta, en otros países mediante

convenios de cooperación contra el narcotráfico. Particularmente, en los países con una institucionalidad débil, la DEA capacitó centenares de funcionarios y burócratas en estrategias para hacer frente al problema de las drogas, garantizando así un marco de operación más o menos homogéneo para su fiscalización y con cierta independencia de las fronteras nacionales. En Colombia, buena parte del enfoque prohibitivo y punitivo impulsado por Estados Unidos sobre las drogas —sobre su producción, distribución y consumo— se asumió a través de la Ley 30 de 1986, en la que se adoptaba el Estatuto Nacional de Estupefacientes.

### **Cultivos de uso ilícito y su militarización en Colombia como un fenómeno del narcotráfico**

El problema de los cultivos de uso ilícito se puede remontar hasta la década de 1960, cuando en la región cercana al Golfo de Urabá (departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó) se dio inicio al cultivo y tráfico de marihuana, intensificado, años después, en las cercanías de la Sierra Nevada de Santa Marta (departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira), en lo que se denominó *Bonanza marimbera* —1965-1975—. Este hecho obedeció a la demanda que en Estados Unidos los consumidores de marihuana hicieron de la Santa Marta Gold, versión colombiana del canabinoide cultivada en las estribaciones montañosas de la sierra. Dicha variedad empezó a ser más apetecida por los consumidores norteamericanos gracias a los miedos sobre una posible intoxicación con el herbicida Paraquet, utilizado para fumigar la variedad mexicana Acapulco Gold, la más demandada hasta ese momento en Estados Unidos (Pinzón, 2017). En este contexto histórico, cabe precisar, surgen los que

podrían denominarse los primeros capos del tráfico ilegal de cultivos de uso ilícito, y son también los mismos años en que se creó la DEA. Todo estaba servido para iniciar una guerra frontal al narcotráfico en Colombia y en América Latina.

Los cultivos de coca empezaron a proliferar en la década de 1970 en Leticia y Cauca. Con la esperanza de vender la cocaína a los norteamericanos, antiguos caucheros empezaron a comprar la hoja de coca a los indígenas para, posteriormente, implantar siembras especializadas con semillas provenientes de Perú y Bolivia. Durante los años siguientes, los cultivos de coca se extenderían por diferentes zonas de la región Andina de Colombia, convirtiéndose en una actividad ampliamente popular entre campesinos colonos. No obstante, esta proliferación estuvo aunada a la expansión de grupos armados no estatales y, con ellos, a problemas de orden público, los cuales tuvieron su expresión en las principales ciudades colombianas a través del narcotráfico y de los grandes carteles de drogas. Con la declaración de guerra al narcotráfico, se militarizó el problema y las zonas con cultivos de uso ilícito pasaron a ser zonas de intervención militar especial a través de estrategias como los teatros de operaciones. Se concretó así una práctica iniciada con López Michelsen, quien hizo que el narcotráfico se convirtiera en un delito suscrito a la jurisdicción de los tribunales militares (Barreto y Madrazo, 2015).

La década de 1980 significó, en materia de lucha contra las drogas y los cultivos de uso ilícito, un fuerte recrudecimiento de la violencia política que enfrentaba Colombia desde 1950, con la diferencia de que, esta vez,

la confrontación se había recrudecido en las ciudades. A este nuevo contexto de violencia se le sumó que las rentas de los negocios ilegales financiaron la lucha contra la subversión, en los últimos años de la Guerra Fría.<sup>26</sup> Nuevos actores armados —grupos paramilitares—, que desde hace algunos años ya habían establecido su poder y su accionar en el Nordeste y Bajo Cauca antioqueños, Córdoba y Urabá, comenzaron a presentar un discurso según el cual su presencia en la zona era necesaria, respaldada por las armas y generadora de una imagen de dominio y sumisión entre la víctima y el victimario, en la cual el primero se hace necesario para el segundo (Uribe, 2011), dando por hecho que todo vale con tal proteger el negocio del narcotráfico frente a los intereses de la izquierda —sea esta legal o subversiva—, mismo argumento que tuvo el narcotraficante Gonzalo Rodríguez Gacha —alias el Mexicano—, para asesinar al candidato presidencial Jaime Pardo Leal.

---

26 La década de 1980 representa para Colombia una complejidad histórica bastante importante, a los problemas de orden público que representaron las luchas subversivas desde las décadas de 1960, se unen el problema del narcotráfico y el ascenso de los principales cárteles (Medellín, Cali y Norte del Valle); y posteriormente el surgimiento de los grupos paramilitares. En suma, los últimos veinte años del siglo XX significaron una nueva forma de violencia. Algunas veces, por causas políticas, y otras ligadas al floreciente negocio del tráfico de cocaína. En este sentido, es donde vale tener presente que el fenómeno del paramilitarismo ha ligado desde sus inicios al auge del tráfico de cocaína durante los años 80. Pues desde el comienzo de la década es posible ubicar puntos en común entre ambos, uno de ellos fue la lucha contra la subversión. La relación paramilitarismo-narcotráfico agudizó la ola de violencia, ejercida contra quienes criticasen abiertamente la intromisión del narcotráfico y el paramilitarismo en aspectos de la vida colombiana como la política y el deporte.

En Colombia, la interiorización de la guerra contra las drogas de Nixon trajo consigo el tratamiento desde lo militar de estas y sus problemáticas. Ante el escalamiento de este conflicto en los distintos sectores de la sociedad civil, las medidas represivas que tomaron los gobiernos, presididos, primero, por Belisario Betancur —1982-1986— y, luego, por Virgilio Barco —1986-1990—, la unión entre paramilitares y narcotraficantes en contra de la subversión, el ascenso de una nueva élite económica rural y los costos en el visado para los colombianos en el exterior (Barreto y Madrazo, 2015), hicieron latente y palpable que la situación sobre los cultivos de uso ilícito ya no era solamente un pequeño problema de orden público interno.

El narcotráfico, como problema de orden interno, se acrecentó en Colombia con la guerra que sus capos le declararon al Estado, la que fue respondida por el ejecutivo con una política mucho más militarizada. Sin embargo, los capos de la droga no fueron el único problema: en la década de 1990, los distintos actores del conflicto, para ese momento, empezaron a tomar parte del tráfico de drogas. El gobierno de César Gaviria —1990-1994— había iniciado diálogos de paz con las guerrillas en Caracas y Tlaxcala, sin embargo, ante el fracaso de estos optó por declarar la “guerra integral” (Uribe, 2011, p. 57) que, si bien fue contra núcleos guerrilleros, se integró a la lucha que desde la década anterior se presentaba contra el narcotráfico y su cohesión con el paramilitarismo.

La muerte del capo Pablo Escobar Gaviria, en diciembre de 1993, hizo pensar a la opinión pública que el tratamiento militar en lucha contra el narcotráfico sí estaba brindando resultados; pero en su lugar acrecentó

el problema, pues las antiguas rencillas entre el Cartel de Medellín y su homólogo de Cali, sumadas al grupo paramilitar los PEPES y a las autodefensas en el Magdalena Medio dieron lugar a nuevas escalas de confrontación, cuyo objetivo era tomar los lugares, rutas y negocios que Escobar había dejado (Sierra, n.d.); esto, unido al conflicto con las guerrillas, intensificó la guerra en varias zonas del país.

Durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano, se decretó un estado de conmoción interior en 1996, un año posterior al decretado a raíz del asesinato de Álvaro Gómez Hurtado. El nuevo decreto se dio con el fin de luchar contra los grupos al margen de la ley que habían ordenado “paro armado” (Decreto 717 del 18 de abril de 1996). Durante el mismo gobierno, se registró la desarticulación del Cartel de Cali (el País, 2006); si bien esto puede ser considerado un éxito en la política de lucha contra las drogas, también tiene sus matices, pues en medio de esta desarticulación ocurrió en Colombia lo que la prensa divulgó como el Proceso 8000, en el que se comprobó la entrada de dineros del narcotráfico a la campaña presidencial de Samper, lo que lo llevó incluso a ser acusado por la Fiscalía General de la Nación (Palacios y Safford, 2002).

En la década de 1980, el Cartel de Medellín había iniciado una guerra contra las instituciones del Estado, hecho que llevó a una política mucho más represiva por parte de las autoridades; a diferencia de esto, el Cartel de Cali no tuvo dentro de sus objetivos la destrucción de edificios gubernamentales, por eso, puede decirse que su persecución fue más silenciosa y, fundamentalmente, apoyada por el gobierno estadounidense, especialmente por la DEA. El historiador David Bushnell (2004)

planteó que esta guerra silenciosa tuvo una suerte de provecho para el país, pues ocurrió una vez firmada la Constitución Política de 1991 y del tránsito de la guerrilla M-19 a la vida civil con plenas garantías políticas.

En 1998, en la presidencia de Andrés Pastrana Arango, se iniciaron los diálogos de paz con las guerrillas de las FARC y del ELN. El primero —con las FARC—, fue más conocido, se desarrolló en San Vicente del Caguán en Caquetá y se destacó por el alto despliegue mediático, al igual que por su fracaso. En palabras de David Bushnell, estos diálogos se dieron en un momento de cambio en la opinión pública, “una nueva sociedad que llega a la mayoría de edad” (2004, p. 273), que se relacionaba más con la vida cotidiana europea y norteamericana y cuya cultura se había modificado en gran medida, producto —en parte— de la recuperación de la paz y de la tranquilidad en las ciudades. Pero las zonas rurales seguían siendo escenarios de conflicto, e incluso bajo la bandera de la negociación de paz, las guerrillas tuvieron ocasión de entrar en el debate político con miras a la campaña electoral de 1998 (Palacios y Safford, 2002).

Estas guerrillas se convirtieron en el principal objetivo de la lucha contra el narcotráfico, así como lo era para los paramilitares. De esta forma, Colombia entra en un momento histórico en el que todos sus males son representados por los mismos enemigos, de los que la sociedad civil también estaba cansada y repetidamente salió a marchar en repudio al accionar de los grupos al margen de la ley (Palacios y Safford, 2002). Este contexto político y social interno, sumado a la mala imagen que el país había obtenido en el exterior —la cancelación de la visa estadounidense a Ernesto Samper por sus vínculos con el cartel de Cali, la calificación negativa que ese mismo

gobierno hacía de Colombia en su lucha contra las drogas— llevó al gobierno de Bill Clinton a establecer el denominado Plan Colombia, un capítulo aparte en las relaciones bilaterales entre ambos países. El plan consistía en apoyo militar dirigido única y exclusivamente a la lucha contra los cultivos de uso ilícito, sus recursos no podían ser usados contra la subversión; hecho que se modificó tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, que propiciaron el inicio de la lucha contra el terrorismo internacional (Redacción, 2016).

Los constantes ataques de las guerrillas a las poblaciones civiles —denominadas tomas—, el ataque a las estructuras de transporte de petróleo y el secuestro, por parte del ELN, de un avión en pleno vuelo y de ciento cincuenta civiles en medio de una misa dominical en Cali (Palacios y Safford, 2002) hicieron ver a los grupos guerrilleros como una amenaza terrorista, sumado a su cada vez más creciente participación en el negocio del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos, con lo cual el Congreso de ese país —de mayoría republicana, al igual que el presidente George W. Bush— logró modificar las reglamentaciones del Plan y facilitó que sus recursos pudieran ser utilizados para luchar contra la subversión (Redacción, 2016). Si bien el cambio se autorizó en el último año del periodo presidencial de Andrés Pastrana, esta ampliación tuvo mayor efecto durante el gobierno siguiente, dirigido por Álvaro Uribe, con Juan Manuel Santos como ministro de defensa.

La lucha contra el terrorismo que llevó a cabo el gobierno de Bush tuvo en Colombia un aliado importante, especialmente después de 2002 con el nuevo gobierno. Dando un giro importante en la historia, Álvaro Uribe eliminó la existencia de un conflicto armado interno, al

sustituirlo por una amenaza terrorista, restando la posibilidad de una salida pacífica al problema de los cultivos de uso ilícito, al darles un tratamiento militar (Rosen, 2014) e incluirlos en su política de seguridad democrática. Facilitó así la existencia de una política de guerra contra las drogas que, además, incluye los diversos problemas de orden público que afrontó el país.

La aplicación del Plan Colombia también tuvo sus detractores en Estados Unidos; desde su puesta en marcha, sectores demócratas del Congreso lo han criticado y calificado como una vietnamización del país y, además, han criticado el uso del herbicida glifosato y denunciado los problemas que este acarrea para la salud humana, animal y ambiental de las zonas donde es esparcido (Redacción, 2016). En 2016, al cumplirse quince años desde su inicio, el diario *El Tiempo* reseñó el éxito de este, controvertido a la luz de los resultados de la lucha antidrogas. Los cultivos de coca, razón por la que Washington decidió ‘meterle el diente’ al país, se han reducido menos de 20 % en estos 15 años, pese a que se fumigaron más de 1,5 millones de hectáreas. Y la tendencia actual es al alza. Según los últimos reportes de la Casa Blanca, los cultivos en el país se expandieron 40 % en 2014 y habrían crecido aún más el año pasado (Redacción, 2016).

Años después, el presidente Juan Manuel Santos, reconoció el fracaso de guerra contra las drogas, luego de que el presidente estadounidense Barack Obama no indicara presupuesto alguno para el Plan Colombia, en 2011; por lo cual Colombia dejaría de recibir los 8 mil millones de dólares que ya venía recibiendo; es ahí cuando, Santos propone analizar y debatir al respecto (Rosen, 2014).

Es en este marco social que comienza la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito —PNIS—, que recoge una idea ya planteada en 2000, durante los diálogos del Caguán, por Manuel Marulanda Vélez:

Un plan piloto para la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos en Cartagena del Chairá, el cual duraría cinco años y se basaría en la creación de mecanismos directos y participativos con los habitantes de la cabecera municipal y veredal. La propuesta fue bien recibida por la comunidad nacional e internacional, pero nunca fue tomada en cuenta por el Gobierno de ese entonces, en cabeza de Andrés Pastrana. (CSIVI-FARC, 2020, p. 161)

En 2013, en el marco de las negociaciones de Paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, la delegación del grupo guerrillero presentó una propuesta, que redefinía la hecha en el 2000 y que se concretó en julio de 2016 con el nombre de “Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos” (CSIVI-FARC, 2020, p. 161). Su implementación inició como plan piloto en el municipio de Briceño, norte de Antioquia. Además, con la firma del Acuerdo de Paz, las FARC se comprometieron a contribuir a la solución del problema de las drogas de uso ilícito y a poner fin a cualquier relación con este fenómeno.

## **2. La implementación del PNIS y la reactivación de las viejas formas de la política antidrogas**

La implementación del PNIS afrontó, poco después de su puesta en marcha, un contexto histórico y político desfavorable, si bien existían las condiciones sociales

y económicas para una implementación exitosa. A pesar de que en Colombia se han llevado a cabo programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, estos han contribuido en la mayoría de las ocasiones a generar desconfianzas, brechas y diferencias difíciles de resolver o de tramitar entre los gobiernos y las comunidades campesinas, dado que persisten situaciones de fondo como incumplimientos de diverso tipo en las alternativas y experiencias ya ensayadas, o como la pervivencia entre las personas de una especie de memoria histórica de las fumigaciones y sus consecuencias (Moreno, 2015). Aun así, entre las familias campesinas dedicadas por diferentes motivos al cultivo de la hoja de coca, la socialización del PNIS gozó de una amplia acogida y aceptación, gracias a hechos como la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato, al cambio discursivo por parte del gobierno y a las diferentes expectativas suscitadas por la puesta en marcha de los acuerdos de paz. Este panorama favorable a la implementación del PNIS se vendría abajo por decisiones políticas posteriores que implicaron la emergencia de las viejas formas de lucha contra las drogas, no solo en lo nacional sino también en lo regional.

### **El gobierno de Duque y el retorno a las viejas formas de la política antidrogas**

En lo nacional, la prevalencia del enfoque prohibicionista y punitivo sobre el PNIS adquirió de nuevo notoriedad con la presidencia de Iván Duque. El gobierno impulsor de los acuerdos de paz fue sucedido por uno que nunca ocultó su descontento y oposición a estos, lo que se tradujo en una revisión profunda y varias modificaciones a sus disposiciones. Para el punto 4.1., esto significó cambios en la ruta metodológica,

reestructuración de sus instancias de participación, retrasos en los pagos relacionados con los Planes de Atención Inmediata —PAI— y de asistencia alimentaria, y la expulsión de familias por supuestos incumplimientos en los requisitos; además del hecho de que las personas beneficiarias no supieran nada del programa por más de seis meses, tiempo durante el cual el gobierno de Duque hizo los ajustes que desde su punto de vista consideró necesarios. Pero, principalmente, este cambio en la coalición política dominante significó para el PNIS su sustitución a través de un retorno claro a las acostumbradas estrategias y prácticas de la lucha antidroga, entre las que estaba como primera opción, un reinicio de las aspersiones aéreas con glifosato en las zonas rurales con cultivos, así como el aumento de la presencia militar en estos territorios. La agenda del nuevo gobierno en torno al problema de los cultivos de uso ilícito se concentró en reiniciar muchas de las prácticas características y ya conocidas de la lucha contra las drogas.

En efecto, Duque y su coalición política contaban con un contexto favorable para darle un giro a la política antidroga en el país. En primer lugar, el aumento de hectáreas con coca, desde 2012, generó una especie de cuello de botella que presionó —desde lo internacional— la política doméstica y al gobierno a buscar medios y acciones para la reducción de estas; o, por lo menos, le dio un argumento que fue muy bien administrado ante la opinión pública y los medios tradicionales de comunicación. Naturalmente, esta presión o exigencia no hubiera sido posible sin los compromisos adquiridos por Colombia en la materia, además de la firma como nación de múltiples acuerdos destinados a reforzar un sistema de control sobre drogas consideradas

ilícitas (Uprimny et al., 2017). Es de resaltar la influencia que Estados Unidos —por lo expuesto en el apartado anterior— tiene no solo en las decisiones relativas a la política antidroga interna sino también ante la política criminal, más aún cuando las relaciones con ese país se han temáticamente narcotizado y su apoyo financiero ha implicado que tenga una mayor injerencia en las políticas internas a través de sus instituciones. Duque y su gobierno aprovecharon rápidamente la situación y la exigencia estadounidense de reducir los cultivos de coca para volver a instalar en el debate público la ‘necesidad’ de retomar las aspersiones aéreas con glifosato, mientras intensificaba los operativos de erradicación forzosa. En su momento, el gasto político y mediático de esta medida fue asumido por el ese entonces ministro de defensa Guillermo Botero.

En segundo lugar, las coaliciones que habían propiciado en el marco de los acuerdos de paz un cambio en la política antidroga fueron gradualmente perdiendo fuerza ante aquellas que desconocían y se oponían a la implementación de estos. Si bien a inicios de las negociaciones las coaliciones ‘pro-paz’ contaban con la suficiente capacidad política e institucional para impulsar medidas como la suspensión y prohibición de las fumigaciones, lo que se correspondía con la posibilidad de contar con apoyos en el ejecutivo, en la rama judicial y en una buena parte del parlamento (Gutiérrez et al., 2019), con el tiempo mostraron agotamiento en todos los niveles territoriales. Así, perdieron credibilidad ante aquellos sectores militares que fueron reticentes a abandonar sus formas de proceder y que no dejaron de percibir a ciertos actores del territorio como peligrosos y hostiles (Gutiérrez et al., 2019), entre quienes se numeraban

los campesinos que estaban a la espera de la sustitución y con quienes tuvieron luego choques en los operativos de erradicación forzosa.

De otro lado, las mayorías parlamentarias, con las que contaban las coaliciones ‘pro-paz’ en un principio, “eran en muchos temas cruciales bastante conservadoras” (Gutiérrez et al., 2019, p. 155); de manera que, por ejemplo, podían apoyar un programa de sustitución voluntaria, más no un tratamiento penal diferencial en el caso de campesinos productores. Tampoco pudieron seguir contando con las cortes, puesto que estas se vieron sometidas a presiones políticas y a denuncias activas por parte de quienes se oponían al PNIS y no dudaban de catalogarlo como un programa que creaba incentivos favorables a los narcos (Gutiérrez et al., 2019). Cuando Duque asume la presidencia, aprovecha este agotamiento —propiciado en buena medida por su partido— para modificar el PNIS, desconocer sus instancias institucionales y expulsar la mayor cantidad posible de campesinos del programa, sin encontrar una oposición con suficiente contrapeso político por sus decisiones y acciones.

En tercer lugar, existía una desarticulación entre los programas creados por los acuerdos de paz y las agencias y entidades con presencia en los territorios, situación que puede considerarse una de sus principales fallas políticas (Gutiérrez et al., 2019). Para el funcionamiento pleno del PNIS era fundamental la implementación casi simultánea del punto uno del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral —RRI—, en particular de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—, puesto que implicaban obras y acciones que repercutían neurálgicamente en los proyectos de ciclo corto y de largo plazo una vez erradicados voluntariamente

los cultivos de coca y finalizados los pagos por atención inmediata y por alimentación. Sin embargo, por cuestiones logísticas y procedimentales, no se dio el trabajo conjunto requerido. Al encontrar esta situación, Duque aprovecha no solo para separar el PNIS y los PDET, sino para escindir operativamente a estos últimos de la RRI. En este movimiento, el PNIS fue absorbido por la Agencia de Renovación del Territorio —ART— y se definió como un programa de transición bajo el argumento de que operaba aisladamente y había hecho promesas sin capacidad de cumplir (Gobierno de Colombia, 2018). Con ello, Duque cumplió con buena parte del objetivo de reestructurar el PNIS, que había iniciado con la supresión de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la asimilación de su coordinación por parte de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación.

Además, el apoyo dado inicialmente al PNIS por las cámaras alta y baja del Congreso menguó en la medida en que el debate de tierras fue asumido negativamente por ciertos sectores económicos y políticos en las regiones. “Muchos de los caciques santistas eran bastantes conservadores en esta dimensión y, de hecho, alguno de sus jefes [en el parlamento] estaban envueltos en problemas serios de tierras, como era el caso del exsenador Mauricio Lizcano” (Gutiérrez et al., 2019, p. 155). En ese sentido, dado lo sensible que ha sido el tema de tierras en el país, resultó muy perjudicial para el PNIS ser considerado un capítulo especial de la RRI. A pesar de existir buenos argumentos de fondo sobre esta concepción, entre los que estaba la necesidad de desarrollar procesos de formalización masiva de la propiedad rural

como una de las estrategias para evitar la resiembra de coca por parte del campesinado, en la práctica esto resultó ser uno de los motivos para que el programa perdiera apoyo político y fuera fácilmente modificado por Duque, por un partido político cuyos simpatizantes son en parte ganaderos y hacendados radicalizados en el tema de tierras.

En cuarto lugar, la derrota del plebiscito el 2 de octubre de 2016 hizo que el apoyo a la coalición de gobierno a favor de los acuerdos de paz se fisurara y fragmentara (Gutiérrez et al., 2019), y de este modo el apoyo al PNIS. Con el triunfo del No en las urnas, partidos como Cambio Radical retiraron de facto el apoyo al proceso de paz, e incluso mostraron desdén por algunos de sus aspectos clave. Germán Vargas Lleras, en su momento candidato presidencial y líder de ese partido, no dudó en afirmar que los procesos de erradicación voluntaria de las plantaciones de coca eran un fracaso y había la necesidad de volver a las fumigaciones con glifosato; a lo que Rafael Pardo, ministro para el posconflicto, respondió recordándole que había sido la Corte la que había ordenado la suspensión de esta forma de erradicación (Caracol Radio, 2017). Poco a poco se difuminó la posibilidad de tener un apoyo político nacional para la implementación del programa de sustitución, lo que también se reflejó en que las autoridades locales y regionales mostraron poco interés de involucrarse (Gutiérrez et al., 2019), tal como sucedió en Antioquia con el gobernador y la ejecución del programa Antioquia Libre de Coca. Con el triunfo de Trump en Estados Unidos y de Iván Duque en el país, las posibilidades locales e internacionales de apoyo a la coalición pro-paz en la implementación del programa de sustitución voluntaria terminaron por debilitarse.

Ahora bien, con este contexto no se debe soslayar que con la firma de los acuerdos de paz no se renunció ni a los operativos de erradicación ni a la aspersión de cultivos ilícitos. Dentro del apartado del punto 4.1. dedicado a los acuerdos con las comunidades se dio prioridad a la sustitución voluntaria y a la erradicación manual con previo proceso de socialización e información a las comunidades; pero, dado el caso, no fuera posible ni lo uno ni lo otro, se procedería con la erradicación de los cultivos de uso ilícito a título propio del gobierno: manual hasta donde se pudiera y sin descartar la aspersión para garantizarla. En ese sentido, nunca se cerró la posibilidad de las anteriores estrategias para enfrentar el problema de la producción de las drogas, por lo que se continuó conservando parte del viejo enfoque para intervenirlas incluso en los acuerdos de paz. Esta posibilidad fue retomada seriamente por Duque, arguyendo en los documentos *Ruta Futuro y Paz con Legalidad* que el Acuerdo final no cerraba la puerta a una reactivación de las aspersiones aéreas y planteando los cambios necesarios para abrirla plenamente.

La principal consecuencia se percibió en que los programas de sustitución voluntaria pasaron a ser la última opción para intervenir la producción y la distribución de las drogas consideradas ilícitas (Gobierno de Colombia, 2018). Esto cerró las puertas para que nuevas personas ingresaran a los acuerdos existentes de sustitución y a la ampliación de estos mismos a otras zonas del país, sin importar que el Decreto Ley 896 tiene una vigencia de diez años. En su lugar, se priorizó una postura que expresó muy bien el ex ministro de defensa Guillermo Botero en una entrevista radial: “se acabará la erradicación voluntaria y se volverá obligatoria [o forzosa]. Eso es ya

un cambio en la estrategia [contra las drogas]. Las fumigaciones seguramente tendrán que hacerse [ ]. Nos dedicaremos con tesón a la erradicación de los cultivos ilícitos” (S. López, 2018). En síntesis, se trataba de volver por todos los medios a la política antidrogas de la que el anterior gobierno intentó desmarcarse.

Fue por eso por lo que, en marzo de 2019, Duque solicitó “una ‘modulación de la sentencia’ que regula el uso de glifosato en aspersiones aéreas de cultivos ilícitos para hacer un ‘uso integral de las herramientas’ contra el narcotráfico” (DW, 2019, para. 5). La respuesta de la Corte Constitucional llegó mediante el Auto 387 del 18 de julio de 2019, reiterando la decisión tomada en 2015 por el Gobierno Nacional y por esta misma —en la Sentencia T-690 del 21 de abril de 2017— de suspender las aspersiones aéreas con glifosato por sus consecuencias sobre la salud humana y el medioambiente. Aun así, dejó sobre la mesa la posibilidad de retomadas, siempre y cuando se minimizaran sus efectos adversos. A través del Consejo Nacional de Estupefacientes —CNE—, órgano responsable de la puesta en práctica y funcionamiento de la política antidrogas, el Gobierno asumió la tarea de diseñar un marco regulatorio para ponderar los potenciales daños y definir el proceso de consulta a las comunidades en zonas de cultivos. El 12 de abril de 2021, derivado de esto último, Duque firmó el Decreto 380, donde se reglamentaron las aspersiones aéreas y se dio cumplimiento a los requisitos puntualizados por la Corte Constitucional.

Para responder a las críticas suscitadas por esta decisión, el ministro de Justicia, Wilson Ruíz, sostuvo ante los medios que el decreto “no [reactivaba] automáticamente el programa de erradicación de cultivos ilícitos

mediante aspersión aérea, y para tal efecto [era] necesario que el Consejo Nacional de Estupefaciente [verificara] el cumplimiento de los requisitos establecidos” (Torrado, 2021, para. 4), a lo que añadió el ministro de Defensa, Diego Molano, “el programa estará enfocado a cultivos industrializados y tecnificados, y cultivos nuevos con injerencia de grupos armados organizados, residuales y grupos criminales narcotraficantes” (Torrado, 2021, para. 4). No obstante, aquello que no puntualizaron ambos ministros fue que el CNE estaba compuesto, en su mayoría, por funcionarios nombrados por Duque, de manera que era prácticamente un hecho la aprobación de las fumigaciones. Adicionalmente, dos días después la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales —ANLA— aprobó la modificación del Plan de Manejo Ambiental —PMA— del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato —Pecig—, cumpliendo con parte de lo dispuesto en la Sentencia T-690 de 2017 y el Auto 387 de 2019; cinco días más tarde, un medio de comunicación alternativo reveló un documento inédito del Instituto Nacional de Salud —INS— en el que avalaba las fumigaciones en Meta, Villada y Guaviare por ser de riesgo bajo para la salud humana según el PMA (Paladines, 2021). Cuando se expidió el Decreto 380, por tanto, todo estaba preparado para que se reactivara el uso de glifosato en la fumigación de cultivos de uso ilícito.<sup>27</sup>

---

27 Entre las recomendaciones de la Corte estaba la de dar prioridad y mayor importancia a los programas de sustitución, incluyendo el PNIS. Duque hizo poco caso a esta y centró todos sus esfuerzos en cumplir con los requerimientos para reactivar las fumigaciones.

Otra de las consecuencias de la persistencia y el retorno al enfoque prohibitivo y punitivo sobre las drogas se observó en lo referente al trato penal diferencial. Propuesto en el punto 4.1.3.1., con este se buscaba que el Gobierno tramitara “los ajustes normativos necesarios que [permitieran] de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con la [producción] de cultivos de uso ilícitos” (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2017). El gobierno, para cumplir con este punto, presentó en octubre de 2017, a través del Ministerio de Justicia y vía *Fast Track*, el Proyecto de Ley 13, el cual no sería aprobado a principios de noviembre en el Congreso. Al año siguiente, lo intentó de nuevo con el Proyecto de Ley 065 y el Proyecto de Ley 197, sin que ninguno de los dos llegara a ser debatido y aprobado. En agosto, un intento más vino por parte de la bancada del actual partido Comunes, que radicó el Proyecto de Ley 104 de 2018 con el objetivo de “despenalizar pequeños cultivadores de coca” (Colprensa, 2018); pero este sería, finalmente, sucedido por el Proyecto de Ley 039 de 2019 que, a diferencia de los anteriores, tuvo un mayor avance y se aprobó, con 14 votos a favor, en su primer debate en la Comisión Primera (Colombia. Senado de la República, 2019). Son, por tanto, indiscutible los obstáculos políticos que desde un principio esta disposición del punto 4.1. del Acuerdo de Paz tuvo entre las bancadas políticas y funcionarios del Estado con una visión conservadora y punitiva sobre el tratamiento del problema de las drogas, y entre cuyos miembros pueden existir intereses económicos.<sup>28</sup>

---

28 No en vano, durante la inauguración de la nueva sede de la Fiscalía en Barranquilla, el exfiscal Néstor Humberto Martínez Neira

El tratamiento penal diferencial, en cuanto tal, era una de las medidas urgentes y necesarias para el cumplimiento pleno del PNIS, puesto que les permitía a las comunidades comprometerse con la sustitución sin tener el temor de ser criminalizadas posteriormente (Mila, 2018). Además, le ofrecía a la extinta Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos “las garantías legales para negociar los acuerdos de sustitución y para jugar un papel crucial en la sostenibilidad del programa” (Mila, 2018, para. 1). Con ello, no solo se evitaba la criminalización de pequeños campesinos cultivadores y productores de coca, uno de los eslabones más débiles en toda la cadena del narcotráfico; sino que se iniciaba asimismo la modificación o transformación de un marco normativo basado en la criminalización y judicialización, y sin la capacidad de discernir las condiciones sociales y económicas que han llevado a miles de campesinos a subsistir de los cultivos de uso ilícito. Sin embargo, el gobierno impulsor de los acuerdos de paz no tuvo, como ya se ha dicho, la suficiente fuerza política para concretar una ley que hiciera realidad este tratamiento penal

---

no titubeó al expresar su rechazo al Proyecto de Ley: “Para decirlo en una sola palabra, la Fiscalía se declara francamente aterrada. En medio del boom de los narcocultivos en Colombia, no es posible demeritar la política antinarcótica”; a lo que añadió: “[se trata de] un muy mal mensaje para el momento que estamos viviendo [...]. Que no se diga que de esta manera se está cumpliendo el Acuerdo de Paz de la Habana. Allá se negoció un tratamiento penal diferenciado y no un tratamiento penal arrodillado. De hacerse realidad este proyecto, estaríamos dando un paso atrás. En medio del boom de los narcocultivos en Colombia no es posible debilitar la política antinarcóticos” (Alvarado, 2017, para. 11). A las declaraciones del exfiscal, le seguiría muchas otras de representantes políticos y algunos altos funcionarios, tanto en el gobierno de Santos como de Duque.

diferencial para campesinos cultivadores, lo que afectó seriamente la territorialización del programa.<sup>29</sup> Entre sus consecuencias, estuvo que Duque no encontró — iniciada su presidencia— obstáculos legales para volver a encausar al CNE en las viejas fórmulas de la lucha contra las drogas; órgano que, dada su experiencia, tenía la capacidad en ese momento de establecer criterios objetivos y subjetivos que les permitieran a los administradores de justicia determinar quiénes podían acceder a los beneficios del tratamiento penal diferencial, de acuerdo con las particularidades de los territorios (Mila, 2018).

### **Antioquia Libre de Coca: un ejemplo regional de la pervivencia de las viejas formas de la política antidrogas**

En lo regional, la reacción social y política al PNIS —basada en la prohibición, criminalización y militarización del problema de las drogas— se materializó en el programa Antioquia Libre de Coca, creado por la Ordenanza 39 de 2017. Abanderado por el entonces gobernador, Luis Pérez Gutiérrez, nació con la intención de ser una política pública con el objetivo de “liberar el territorio antioqueño de la esclavitud social que producen

---

29 Un ejemplo de esto fue el caso de Nelly Luna en el departamento de Caquetá. “Luna, una mujer de 51 años, fue capturada por la Policía en el mes de agosto acusándola de secuestro extorsivo de 15 policías en una de las operaciones de erradicación forzada de la Fuerza Pública en la Unión Peneya, a pesar de que la comunidad ya tenía acuerdo de sustitución. Los hechos ocurrieron cuando la Policía llegó a erradicar y los campesinos, por medio de un cerco humanitario, impidieron la erradicación y reclamaron el respeto por lo pactado con el Gobierno. Nelly Luna fue la mujer que lideró la intermediación con entidades como la Defensoría para la entrega de los uniformados en perfectas condiciones físicas y de salud” (Majbub y Arenas, 2017, p. 10)

los cultivos de uso ilícito”, y de “recuperar el orden público, la seguridad ciudadana y la gobernabilidad en el departamento de Antioquia”. En un evento realizado el 14 de diciembre de ese mismo año, con la presencia de Juan Manuel Santos, se explicó que el plan piloto sería llevado a cabo de manera simultánea en Ituango, Tarazá y Valdivia, para luego realizarse en Briceño, Cáceres y otros municipios con existencia de cultivos de uso ilícito. Entre sus metas, precisó ese día Pérez Gutiérrez, estaba que, a dos años de implementación del programa, el departamento debía quedar libre de coca; meta que, vista a la luz de hoy, nunca se cumplió.

Desde el principio, Antioquia Libre de Coca fue percibido por parte de los campesinos que firmaron los acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria como una estrategia para continuar con los operativos de erradicación forzosa en las zonas PNIS. De hecho, con excepción de Valdivia, todos los municipios mencionados en el pilotaje tenían núcleos veredales que le habían apostado a los acuerdos de paz a través de sus puntos uno y cuatro. Esta confluencia entre ambos programas produjo en varias ocasiones roces entre soldados y campesinos, no solo por el tema de los operativos de erradicación forzosa, sino también por las consecuencias que estos generaban en materia de seguridad y de orden público. En Valdivia, donde se ejecutó con mayor intensidad Antioquia Libre de Coca, por ejemplo, las manifestaciones ciudadanas en contra de los operativos de erradicación y los problemas de orden público asociados a disputas entre grupos armados no estatales provocaron la suspensión de este programa. Ninguno de los objetivos propuestos en la Ordenanza se cumplió, por lo que no es extraño que, cumplido el primer año, se empezara hablar de su fracaso como política pública regional.

Independiente de la percepción y opinión que suscitó en los territorios PNIS del departamento, Antioquia Libre de Coca fue, en lo fundamental, un programa adscrito a los lineamientos que por años se han adoptado en el país para tratar el problema de los cultivos de uso ilícito —en el marco de la política antidrogas—. Aunque sus impulsores insistieron en que era una alternativa, un complemento o un apoyo al PNIS, en la práctica lo que tuvo lugar fue un intento de sustituirlo. El gobernador Pérez, por ejemplo, no perdió oportunidad ante los medios para mostrar su desaprobación a la alternativa de sustitución surgida de los acuerdos de paz, la calificó en repetidas ocasiones como un programa que no tenía futuro y llegó a afirmar una vez que las familias se bebían el dinero de la sustitución en fiestas (Valenzuela, 2018). Por estas críticas, desde la presidencia, le enviaron una carta a Pérez en la que se le aclaraban los resultados del PNIS en el departamento (Zambrano, 2018); pero esto no significó una transformación en su postura, afianzándose como el opositor más representativo al programa de sustitución en la región. En el trasfondo, la postura del hoy exgobernador reflejaba la permanencia e instalación del enfoque prohibitivo y punitivo en sectores políticos e institucionalizados en el ámbito regional.

Esto se vio reflejado en los objetivos específicos de Antioquia Libre de Coca. El programa asumió la necesidad de transformar el pensamiento de la población hacia la cultura de la productividad campesina en la legalidad, ‘mediante actividades preventivas y educativas’, lo que implica una concepción del campesino cultivador de coca como un campesino criminal; y desconociendo, principalmente, que la ‘cultura de productividad en la legalidad’ ha permanecido en las organizaciones

campesinas de los territorios, las cuales le han apostado una y otra vez a programas que consoliden un desarrollo alternativo en las regiones y por fuera de las dinámicas y circuitos del narcotráfico.

Resultaban, entonces, muy poco efectivas actividades preventivas y educativas en contextos donde las condiciones geográficas, sociales y económicas están hasta ahora dadas para la persistencia de los cultivos de uso ilícito, y no por condiciones relacionadas con una predisposición a una especie de cultura de la ilegalidad. En el PNIS, este prejuicio se había superado en buena medida a través del énfasis que el programa hizo en la generación de desarrollos alternativos, en especial para las zonas de frontera sin capacidades de articulación a los circuitos de sus economías regionales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], 2015).

El que también asumiera el debilitamiento de la economía de las organizaciones criminales a través de una intervención militar que estabilizara y consolidara las regiones, idea muy similar a la desarrollada luego por Duque en su Política de Defensa y Seguridad (Colombia. Ministerio de Defensa Nacional, 2019), evidenciaba la preponderancia de una intervención militar a las problemáticas de las regiones con cultivos de uso ilícito. El programa Antioquia Libre de Coca hizo, con cierta tranquilidad y funcionalidad, operativos de erradicación forzosa acompañados del ejército donde las hectáreas de coca pertenecían a campesinos cultivadores y no eran muy numerosas, como sucedió en algunos núcleos veredales de Tarazá y Cáceres. Una vez estos se empezaron a realizar en zonas con fuerte control por grupos armados no estatales, donde los cultivos eran extensos y

no pertenecían a campesinos, la situación de orden público fue insostenible y obligó a suspender la erradicación en el marco del programa, tal como sucedió en Valdivia. La militarización de las zonas con cultivos ilícitos, en vez de afectar o impactar la estructura de los grupos delincuenciales adscritos al narcotráfico y a su economía, como lo pretendía Antioquia Libre de Coca, generó más bien desconfianza frente al Estado por parte de las comunidades campesinas que, muchas veces, lo que mejor conocen de este son sus intervenciones militares en los territorios. El exgobernador, con este programa, erradicó la confianza en los programas de sustitución de un sector del campesinado.

### **Militarizar y erradicar como respuestas al problema de los cultivos de uso ilícito**

Bajo el argumento de impactar las estructuras criminales adscritas al narcotráfico, puesto que se asume que el control territorial ejercido por estas es decisivo en la proliferación y el aumento de las hectáreas con cultivos de uso ilícito en las zonas con persistencia de aquellos, los procesos de erradicación han estado acompañados por intervenciones militares en el momento de ser realizados o previos a su ejecución. La intervención de los cultivos de uso ilícito se considera un problema de orden público y de seguridad en el que lo importante es atacar y destruir su producción, sin discernir en el proceso, las condiciones y particularidad de cada territorio y sus poblaciones; en lugar de considerarse un problema económico y social en el que se han involucrado campesinos en su producción, sin que esto signifique su pertenencia a un grupo armado ilegal. Los resultados de esta lógica o modo de pensar hablan por sí mismos. En

vez de capturas y golpes certeros a los eslabones criminales que intervienen en los circuitos del narcotráfico, estos operativos han dejado principalmente enfrentamientos entre la fuerza pública y campesinos cultivadores, desenlazándose, en algunas ocasiones, en muertes de campesinos o en soldados desarmados por los mismos campesinos. Los operativos de erradicación forzosa, con participación de la fuerza pública, han complejizado y agudizado las conflictividades sociales en los territorios, no han traído la anhelada estabilización, e incluso, han aportado a la victimización y criminalización del campesinado.

En el país, la historia de la erradicación de los cultivos de uso ilícito ha estado estrechamente relacionada con la militarización de los territorios. Los vínculos entre la lucha contrainsurgente, el conflicto armado interno y la lucha contra las drogas han generado figuras jurídicas en varios gobiernos para intervenir militarmente territorios con cultivos de coca o con problemas de seguridad relacionados con el narcotráfico. En la historia reciente del orden público, de acuerdo con Barreto y Madrazo (2015) se han denominado de diferentes maneras: *Zonas de emergencia y de operaciones militares*, para el gobierno Barco —1986-1990—; *Zonas especiales de orden público*, para el gobierno Samper —1994-1998—; *Teatros de operaciones militares*, para el gobierno Pastrana —1998-2002—; *Zonas de rehabilitación y consolidación*, para el gobierno Uribe —2002-2006 y 2006-2010—, pero la idea básica sigue siendo la misma: transferir potestades del gobierno local, de la esfera civil a la militar. Durante el mencionado periodo convulsionado de lucha intestina contra el tráfico de drogas —entre 1987 y 1990—, en lo que podría calificarse como un *boom* de teatros de operaciones en suelo colombiano,

fueron declaradas como zonas especiales de orden público Pacho-Cundinamarca, el Urabá antioqueño, Puerto Boyacá, Envigado, Bello y La Estrella regiones que, en distintos grados, estaban expuestas al control de los narcotraficantes y sus temibles alianzas con escuadras paramilitares.

Siguiendo esta ‘tradicición’, al poco tiempo de iniciado su gobierno, Duque empezó a hablar de las zonas futuro o las Zonas Estratégicas de Intervención Integral — ZEII—. Definidas como “una estrategia civil de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios que requieren una acción unificada, interagencial, coordinada, sostenida e integral del Estado” (Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, 2020). Pero, en el fondo, lo que estas esconden es la implementación de la vieja estrategia de consolidación y estabilización presente en las figuras antecesoras. De hecho, uno de los reclamos que se les hace a las zonas futuro es su casi total coincidencia con las “zonas de rehabilitación y consolidación” del gobierno de Uribe; reclamo comprensible en la medida en que Duque ha tomado muchos de los referentes para sus acciones y decisiones de seguridad y orden público de la *Seguridad democrática* de su mentor político. Además, en departamentos como Antioquia, resultan ser una especie de priorización de la priorización de las Zomac — Zonas Más afectadas por el Conflicto—, los PDET y el PNIS. Las zonas futuro coinciden, asimismo, con los territorios que han tenido cultivos de uso ilícito de manera sostenida en los últimos 20 años.

En este orden de ideas, las ZEII son otro de los aspectos que permiten identificar el retorno o la reactivación de las viejas formas de la política antidrogas en

Colombia. Constituyen zonas estratégicas de estabilización y consolidación que consideran la intervención militar no solo en lo concerniente al orden público, sino también en lo relacionado con la erradicación de cultivos de uso ilícitos. Aunque puede ser motivo de un análisis mucho más profundo, se observa una correspondencia entre el aumento de los operativos militares y de erradicación forzosa y las ZEII. No en vano, como lo permite saber Cruz:

Denuncias de organizaciones campesinas de municipios como Tierralta consignan hechos como el registrado el pasado 12 de febrero [de 2020], cuando tropas de la Policía Antinarcóticos ingresaron a las veredas Riosucio, La Soledad, San Juan Medio, Alto San Juan, William y San Cipriano para adelantar erradicaciones forzadas y terminaron enfrentados en una batalla campal contra los campesinos cocaleros. Paradójicamente, las veredas en cuestión hacen parte de la “Zona Futuro” del Sur de Córdoba y Bajo Cauca.

Hechos similares fueron denunciados en marzo y abril [de 2020] por organizaciones campesinas de los municipios antioqueños de Toledo, Ituango, Valdivia y Tarazá, estos tres últimos, integrantes de la “Zona Futuro” del Sur de Córdoba y Bajo Cauca antioqueño.

De acuerdo con las denuncias, tropas del Ejército Nacional adelantaron jornadas de erradicación en veredas de estos municipios en medio del Aislamiento Preventivo Obligatorio decretado por el Gobierno nacional desde la media noche del pasado 24 de marzo [de 2020] para frenar el avance de la covid-19 y en veredas que previamente

suscribieron acuerdos individuales para sustituir en el marco del Plan Nacional de Sustitución Integral de Cultivos Ilícitos (PNIS). (2020, parr. 20–22)

Queda claro que, por tanto, en términos de política antidrogas, Duque y su gobierno han significado un retroceso y una sustitución del PNIS. Las instituciones del Estado no fueron puestas en función de la implementación de los acuerdos de paz, sino todo lo contrario: en función de afectar sus disposiciones a través de un retorno a la política antidrogas y a la política criminal, entre cuyos puntos de confluencia está la criminalización de los campesinos cultivadores de coca y la intervención militar en las zonas donde ellos habitan. En los temas donde las instituciones fueron insuficientes para concretar el giro, Duque procedió a la expedición de los decretos necesarios para sus fines. Ese fue el caso del decreto que abrió ampliamente la posibilidad de retomar las aspersiones aéreas con glifosato y del decreto que creó las zonas futuro. Con este último, la política antidrogas en Colombia volvió a los lineamientos y fundamentos de hace más de 30 años.

## **Conclusiones**

- En Colombia, la persistencia del enfoque punitivo y prohibitivo sobre las drogas afectó en varios aspectos la implementación del PNIS. Si bien el Gobierno de Santos y de Duque incumplieron con los compromisos asumidos en el marco de este programa, las causas y las razones de tal incumplimiento se debieron a naturalezas diferentes. Las del anterior gobierno se debieron principalmente a una debilidad institucional y desarticulación que impuso serios obstáculos a la territorialización del punto

4.1. en las zonas con cultivos de uso ilícito, informalidad en la propiedad de la tierra y problemas de orden público y seguridad. Las del actual gobierno se debieron al uso de las instituciones y de las entidades del Estado para retroceder en el tema de la política antidrogas y volver a las viejas prácticas y estrategias; retroceso en el que los programas de sustitución no tenían cabida, y muchos menos el derivado de los acuerdos de paz. Tanto en el uno como en el otro caso, la población más perjudicada fue aquella que celebró acuerdos colectivos en el marco del PNIS, a la cual se le incumplió sistemáticamente y se le quitó la poca confianza que había construido hacia el gobierno.

- La persistencia, dentro de sectores políticos del ámbito nacional y regional, del paradigma que ha cimentado la lucha contra las drogas por más de 40 años también jugó en contra de la implementación del PNIS. La implementación de varias de las disposiciones del programa, principalmente la referente al trato penal diferencial, necesitaba de un amplio apoyo político. Sin embargo, a causa del agotamiento que sufrió la coalición política pro-paz desde el triunfo del No en 2016, el apoyo se fue difuminando, y varios apartados del Acuerdo final se convirtieron así en letra muerta. Esto se vio reflejado en los distintos intentos que tuvo el Gobierno para que se aprobara el trato penal diferencial para pequeños campesinos cultivadores de coca. En este caso no solo se explicitó la poca fuerza de Santos para impulsar en el final de su gobierno varias reformas políticas; sino, además, la apatía de políticos regionales en la implementación de los acuerdos de paz y de su punto cuatro, como fue el

caso del exgobernador Luis Pérez. Todo este agotamiento fue aprovechado por Duque para sustituir el PNIS y dejar sin presupuesto varias disposiciones del Acuerdo de paz.

- A pesar de que las condiciones sociales y económicas estaban dadas para la implementación exitosa del PNIS, el panorama político no lo estaba. Hubo, en ese sentido, un retroceso histórico o un retorno a la política antidroga tal como se ha conocido en el país desde la década del 1970. De manera que queda un largo camino que recorrer para transformar prácticamente el paradigma que ha cimentado esta política; transformación que debe contar igualmente con un respaldo político tanto nacional como internacional. Aquello que demuestra la facilidad de Duque para sustituir el PNIS con las viejas fórmulas de la política antidrogas es que un cambio de posición implica reformas institucionales y normativas mucho más profundas que no se queden en el marco de un decreto o una modificación en la organización del ejecutivo. Un cambio en la mentalidad sobre el tratamiento del problema de las drogas, no basado en la prohibición y criminalización, puede impulsar un cambio en la normatividad vigente al respecto. Se trata, en consecuencia, de un problema social y cultural y no de uno meramente legal.

## Referencias

Alvarado, M. (2017, October 26). Con proyecto de ley, arranca tratamiento diferencial para pequeños cultivadores. *El Espectador*.

Barreto, A. y Madrazo, A. (2015). Los costos constitucionales de la guerra contra las drogas: dos estudios de caso de las transformaciones de las comunidades políticas de las América. *Isonomía - Revista de Teoría y Filosofía Del Derecho*, 43, 151-193. <https://doi.org/10.5347/43.2015.76>

Bewley-Taylor, D. y Jelsma, M. (2010). La internacionalización de la guerra contra las drogas: las drogas ilícitas como un mal moral y un valioso enemigo. In A. Vanaik (Ed.), *Casus belli: cómo los Estados Unidos venden la guerra* (pp. 223–248). Transnational Institute.

Bushnell, D. (2004). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Planeta.

Campos, I. (2012). *Home Grown: Marijuana y the Origins of Mexico's War on Drugs*. The University of North of Carolina Press.

Caracol Radio. (2017, October 17). “Hay que retomar la fumigación”: Vargas; “Él está mal informado”: Pardo. Caracol Radio. [https://caracol.com.co/radio/2017/10/18/politica/1508280320\\_620589.html](https://caracol.com.co/radio/2017/10/18/politica/1508280320_620589.html)

Colombia. Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad PDS: para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Gobierno de Colombia. <http://www.dni.gov.co/wp-content/uploads/2020/06/PDS-2019.pdf>

- Colombia. Senado de la República. (2019, September 30). Sí a tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores vinculados con cultivos ilícitos. Senado.Gov.Co. <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/lista-de-noticias/333-si-a-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-agricultores-vinculados-con-cultivos-ilicitos>
- Colprensa. (2018, August 22). Partido Farc radicó proyecto de ley para despenalizar pequeños cultivos de coca. El País. <https://www.elpais.com.co/politica/partido-farc-radico-proyecto-de-ley-para-despenalizar-pequenos-cultivos-de-coca.html>
- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación. (2020). Consejo de Seguridad Nacional Aprobó los Planes para las Zonas Futuro. Portal Para La Paz.
- Cruz, R. (2020, June 8). Zonas Futuro: ¿territorios donde podrían incrementarse las violaciones de derechos humanos? Verdad Abierta.
- CSIVI-FARC. (2020). Los acuerdos son para cumplirlos. Compromisos de las FARC-EP y su organización política sucesora con el Acuerdo de paz. Cepdipo.
- Duque, I. (2018). Paz con legalidad.
- DW. (2019, July 19). Colombia: Constitucional mantiene restricción para el uso de glifosato. Deutsche Welle DW.
- El País. (2006, October 1). El fin del Cartel de Cali fue el inicio de otras redes de narcos. El País.
- FARC-EP y Gobierno de Colombia. (2017). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Desde Abajo.

- Gobierno de Colombia. (2018). Ruta Futuro: política integral para frenar el problema de las drogas. <http://www.odc.gov.co/PUBLICACIONES/ArtMID/4214/ArticleID/6182/Ruta-Futuro>
- Guanumen, M. (2012). La narcotización de las relaciones Colombia-Estados Unidos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 221–244. <https://doi.org/10.18359/ries.89>
- Gutiérrez, F., Machuca, D. X. y Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 32(97), 136-160. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n97.87197>
- Kapkin, S. (2016, November 9). Seis verdades incómodas sobre la guerra contra las drogas. *Pacifista*.
- López, A. (2000). Colombia: de la prohibición a la guerra contra las drogas. *El Malpennte*, 25.
- López, S. (2018, August 9). Guillermo Botero: se acaba erradicación voluntaria y se vuelve obligatoria. *Colombia. La FM*.
- Majjub, S. y Arenas, P. (2017). Observando # 9: Reporte sobre la política de drogas, aplicada en el ámbito de la producción en Colombia. *Indepaz*.
- Mansilla, J. (2017a). Crítica al paradigma prohibicionista. In *Un libro sobre Drogas* (pp. 246-263). *El Gato y la Caja*. <https://elgatoylajaja.com/critica-al-paradigma-prohibicionista>
- Mansilla, J. (2017b). Nacimiento y crisis del Prohibicionismo. In *Un libro sobre Drogas* (pp. 80–97). *El Gato y la Caja*. <https://elgatoylajaja.com/nacimiento-y-crisis-del-prohibicionismo>

- Marín, I. (2003). Historia conocida o desconocida del cannabis. Megamultimedia.
- Mejía, D. y Csete, J. (2016). Economía de la guerra contra las drogas: costos no contabilizados, vidas pérdidas, oportunidades no aprovechadas. Open Society Foundations. <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/73d27550-0019-4569-b300-04b6753d3823/economics-drug-war-sp-20160928.pdf>
- Mila, C. (2018, May 17). Dejusticia defiende el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores y cultivadoras. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/dejusticia-defiende-el-tratamiento-penal-diferenciado-para-pequenos-cultivadores-de-la-economia-ilegal/>
- Moreno, M. (2015). Memoria histórica de las fumigaciones 1978-2015. <https://bit.ly/3qMrA7R>
- Muñoz-Robles, M. y Rojas-Jara, C. (2019). (Trans) formación del habitus y revolución científica: una superación del paradigma prohibicionista en el campo de las drogas. *Cultura y Droga*, 24(28), 43–61.
- Musto, D. (2014). Después de un siglo de esfuerzos para controlar el tráfico de drogas ¿podemos ser optimistas?. In VIII Cátedra Anual de Historia “Ernesto Restrepo Tirado”: Análisis histórico del narcotráfico en Colombia. Museo Nacional de Colombia.
- Nixon, R. (1971). Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control. The American Presidency Project. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-drug-abuse-prevention-and-control>

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2015). Informe Mundial sobre las Drogas 2015. Naciones Unidas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida, su historia. Universidad de Los Andes.
- Paladines, M. C. (2021, April 17). El documento inédito del Instituto Nacional de Salud que avala la fumigación con glifosato en tres departamentos. Pacifista. <https://pacifista.tv/notas/el-documento-inedito-del-instituto-nacional-de-salud-que-avala-la-fumigacion-con-glifosato-en-tres-departamentos/>
- Pérez-Ricart, C. A. (2017). El papel de la DEA en la emergencia del campo policial antidrogas en América Latina. *Foro Internacional*, 58(1), 5–48. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i1.2483>
- Pinzón, J. (2017, October 24). La ruta de la bonanza marimbera. *Bacanika*. <https://www.bacanika.com/seccion-historias/marimba.html>
- Redacción. (2016, January 30). Plan Colombia: la estrategia que cambió la ecuación de la guerra. *El Tiempo*.
- Richard Nixon Foundation. (2016, April 29). President Nixon Declares Drug Abuse “Public Enemy Number One.” YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=y8TGLLQID9M&t=192s>
- Rosen, J. (2014). Lecciones y resultados del Plan Colombia (2000-2012). *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 6(2), 1–12.

- Samper, E. (2017). UNGASS 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las drogas. *Desafíos*, 29(2), 353-367. <http://www.scielo.org.co/pdf/desa/v29n2/0124-4035-desa-29-02-00353.pdf>
- Sierra, A. (2011). El proceso paramilitar en Tarazá y el Bajo Cauca Antioqueño, 1997-2010 (Tesis Maestría).
- Torrado, S. (2021, April 13). Colombia prepara el regreso de las cuestionadas fumigaciones con glifosato contra los cultivos de coca. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-04-13/colombia-prepara-el-regreso-de-las-cuestionadas-fumigaciones-con-glifosato-contra-los-cultivos-de-coca.html>
- Uprimny, R., Chaparro, S. y Cruz, L. F. (2017). Documentos Dejusticia 37: Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia*.
- Uribe, M. (2011). Un retrato fragmentado. Ensayos sobre la vida económica y política de Colombia - Siglos XIX y XX. *La Carreta*.
- Valenzuela, S. (2018). Fumigar con glifosato en Antioquia: ¿Un remedio peor que la enfermedad? *Pacifista*. <https://pacifista.tv/notas/drones-antioquia-glifosato-fumigacion-luis-perez/>
- White, K. M. y Holman, M. R. (2012). Marijuana Prohibition in California: Racial Prejudice y Selective-Arrests. *Race, Gender & Class*, 19(3-4), 75-92. <http://www.jstor.org/stable/43497489>
- Zambrano, D. (2018, October 23). La respuesta del programa de sustitución de cultivos ilícitos a las críticas de Luis Pérez. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/programa-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos-responden-criticas-de-luis-perez-BC9545245>



# La vulneración del derecho a la información pública como obstáculo en la construcción de la verdad, en el marco de la justicia transicional

---

**Deissy Catherine Peña Murillo**

*Investigadora del Observatorio de Derechos Humanos y Paz  
Instituto Popular de Capacitación —IPC—*

**Gloria Xiomara Mendoza Arroyave**

*Investigadora del Observatorio de Derechos Humanos y Paz  
Instituto Popular de Capacitación —IPC—*

## Resumen

El presente análisis surge producto de la sistematización del proceso de búsqueda de información frente a entidades públicas, en el marco de construcción del informe para la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición —CEV—: *Segregación y Vaciamiento: una estrategia del capital y los armados para ordenar y explotar El Bajo Cauca*.

En este artículo, se pretende analizar los derechos de petición y de acceso a la información pública en relación con el derecho a la verdad, en la elaboración de informes por parte de la sociedad civil, para la justicia transicional. La idea esencial que se persigue a lo largo del texto es la de evidenciar los obstáculos para acceder a información que, debido a sus funciones y obligaciones legales, tienen las instituciones públicas, mixtas e incluso particulares que prestan funciones públicas, información que es fundamental en un país en búsqueda de la paz y urgido por obtener verdad.

*Palabras clave:* Derecho a la información pública, derecho a la verdad, derecho de petición, transparencia.

## Abstract

This work is the result of the preparation of the report *Segregation y Emptying: a strategy of the capital and the armed forces to order y exploit El Bajo Cauca*?. Throughout it, it is intended to analyze the rights of petition y access to public information in relation to the right to the truth, within the framework of the preparation of reports by civil society, for the Commission for the Clarification of Truth, Coexistence y Non-Repetition. The essential idea that is pursued throughout the work is to highlight the obstacles to accessing information that public y mixed institutions have due to their functions y legal obligations, information that is fundamental in a country that, in search of peace, is urged to build truth.

*Keywords:* Right to public information, right to the truth, right to petition, transparency.

## Introducción

La realización del informe *Segregación y vaciamiento: una estrategia del capital y los armados para ordenar y explotar el Bajo Cauca* es el resultado de un trabajo de investigación realizado por el Instituto Popular de Capacitación —IPC— con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo —PNUD—, y se presenta como aporte de las organizaciones de la sociedad civil a la Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.

En este informe se logran identificar algunas causas explicativas y estructurales de la duración del conflicto armado en la subregión antioqueña del Bajo Cauca, territorio que se ha convertido en uno de los más afectados por la violencia en el país, misma que se ha

recrudescido después de la firma de los acuerdos de paz entre el Gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la extinta guerrilla de las FARC.

Una de las metodologías utilizadas en el transcurso del ejercicio investigativo fue la búsqueda y utilización de fuentes primarias, entre ellas, la información oficial que pudieran suministrar diferentes entidades del Estado, como la Unidad Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas —UARIV—, la Gobernación de Antioquia, la Sociedad de Activos Especiales S.A.S —SAE—, el Consejo Nacional Electoral —CNE—, la Agencia Nacional de Minería, el Banco de la República, entre otras. Fue a través de esta experiencia metodológica, que encontramos un obstáculo en la construcción de relatos que aporten a la construcción de la verdad.

En este artículo, buscamos establecer una relación entre los derechos de petición y de acceso a la información pública y el derecho a la verdad, además de demostrar cómo la vulneración flagrante de los dos primeros puede llegar a vulnerar igualmente el último, dado que todos estos son derechos fundamentales que deben gozar de una protección excepcional, máxime cuando en el centro de la discusión se encuentran las víctimas. Los derechos de petición, de acceso a la información y a la verdad emanan de fuentes diferentes. Los dos primeros provienen de la Constitución Política colombiana, en sus artículos 23 y 74; mientras que, el derecho a la verdad tiene su desarrollo en los postulados de la justicia transicional y, en particular, en el ordenamiento jurídico desprendido de los acuerdos de paz de La Habana, como se profundizará más adelante.

En la primera parte, el artículo parte de definir qué es la Comisión de la Verdad y la importancia de su labor en

un país que se encuentra en régimen de justicia transicional. Paso seguido, se presentan los derechos a la verdad, a la petición y al acceso a la información pública, mostrando la forma en que estos interactúan en los procesos investigativos, dirigidos a aportar a la verdad, como en el caso del informe previamente referenciado. Se detalla la experiencia de acceder a información y a documentos oficiales y se describen los obstáculos observados en el proceso. Por último, se profundiza en la experiencia con dos entidades: el Consejo Nacional Electoral y la Sociedad de Activos Especiales, y se evidencia cómo el hecho de no acceder a la información que ellas consignan significó una vulneración al derecho a la verdad.

## **Metodología**

La reflexión que aquí se desarrolla parte de presupuestos metodológicos de la observación participante y de la sistematización de experiencias. De acuerdo con la primera, más que plasmar una descripción, el ejercicio reflexivo consignado en estas páginas da cuenta de un aprendizaje intersubjetivo en el que se dio la articulación del participar y el observar —dado que las autoras hicieron parte del equipo de investigación que elaboró el informe en mención—, en donde observar-participar atiende a los propios lugares de enunciación (Guber, 2001) y a los roles que se desempeñan.

Por otro lado, la sistematización de experiencias como metodología presupone que las experiencias son fuente de una riqueza extraordinaria por explorar y desentrañar, que según Jara (2014) son lugares vivos de creación y producción de saberes. De ahí, que la investigación que dio como resultado el informe haya sido

una experiencia que suscitó un análisis y acercamiento reflexivo crítico que permitió explorar la generación de conocimientos que aporten al análisis de las realidades sociales, en especial sobre las actuales disputas por la verdad en materia del conflicto armado y el papel allí de lo jurídico en un escenario de reivindicación del derecho al acceso a la información.

## **La Comisión de la Verdad: institución fundamental en un país en transición**

A causa del conflicto violento de larga data que existe en Colombia, se han creado distintas instituciones con temporalidad limitada a fin de buscar el establecimiento de la verdad sobre los hechos de violencia, las razones del conflicto y la violación de derechos humanos en el país. Estas instituciones han tenido diferentes propósitos y orígenes, pero han contribuido de alguna manera al entendimiento de los ciclos de la violencia.

Entre ese tipo de instituciones, se encuentran comisiones de la verdad creadas desde la iniciativa de algunos gobiernos y las comisiones que se han constituido en los procesos de transición que se dan como consecuencia de ceses a conflictos bélicos. Con estas últimas, lo que se busca es la indispensable creación de mecanismos alternativos a los ya existentes en los estados, que puedan llenar las expectativas de tal transición, sobre las razones que dieron origen al conflicto y la violencia. Entre los mecanismos alternativos enunciados, se encuentran:

- **La Comisión Investigadora de las Causas de la Violencia** creada en el gobierno de Gustavo Rojas Pini-lla en 1958 a partir del decreto 0942 y que dio como resultado el informe *La Violencia en Colombia*.

- **La Comisión de Estudios sobre la Violencia** creada en 1987 por el presidente Virgilio Barco y que en ese mismo año publicó el libro *Colombia: Violencia y democracia*.
- **La Comisión para la Superación de la Violencia**, como la anterior, fue constituida en el gobierno de Virgilio Barco en 1991, después de los acuerdos de paz con las guerrillas Quintín Lame y Ejército Popular de Liberación. El informe final recibió el nombre de *Pacificar la paz* (Kalach, 2016).
- **La Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación**, creada a partir de la Ley 975 de 2005, más conocida como Ley de Justicia y Paz, a través de la cual se fijaron las reglas del sometimiento del grupo armado ilegal Autodefensas Unidas de Colombia. Su finalidad era presentar un informe a la sociedad en el que se trataran las razones que permitieron la creación y fortalecimiento de los grupos ilegales. Por otra parte, esta comisión se comprometió con la garantía a las víctimas de participar en los procesos judiciales.

Vale la pena destacar la labor del Centro Nacional de Memoria Histórica, constituido a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas. Es un organismo del Estado colombiano comprometido con la recolección de información, recepción de testimonios de víctimas, realización de informes sobre casos emblemáticos, entre otros. Hace parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas —SNARIV— y busca la dignificación de estas, que son las que han sufrido el flagelo de la violencia.

En 2016, entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y la extinta guerrilla de las FARC —Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia—, se firmó

el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el cual consta de seis puntos que fueron considerados fundamentales para la consolidación de un país en paz.

Entre los puntos del Acuerdo está el 5, atinente a las víctimas del conflicto, en donde se les reconoce como el centro de los acuerdos y se crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición —SIVJRNR—. Este sistema está compuesto por cinco organismos, algunos de tipo judicial como es el caso de la Justicia Especial para la Paz —JEP— que tiene como finalidad investigar y sancionar graves violaciones a los derechos humanos; y otros de tipo extrajudicial, como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición —CEV—, que no tiene un fin sancionatorio, sino, como su mismo nombre lo indica, su propósito se dirige a esclarecer e identificar las causas del surgimiento y la permanencia en el tiempo del conflicto armado en el país.

La Comisión de la Verdad fue creada mediante el Acto Legislativo 01 de 2017 y reglamentada por el Decreto 588 del mismo año, con el fin de:

Contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones y ofrecer una explicación amplia a toda la sociedad de la complejidad del conflicto; promover el reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición. (Mesa de conversaciones, Pág. 129, 2016)

Este organismo del SIVJRNR está orientado por un mandato establecido en el artículo 11 del Decreto 588

de 2017, que cuenta con cuatro objetivos: i. el esclarecimiento, ii. el reconocimiento, iii. la promoción de convivencia y iv. las contribuciones para la no repetición. Es bajo estos que se establecen trece puntos, entre los cuales está esclarecer las graves violaciones a los derechos humanos, reconocer las responsabilidades tanto del Estado colombiano como de otros actores armados ilegales en el conflicto, esclarecer el impacto del conflicto en aspectos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales, establecer los factores y condiciones que permitieron la persistencia en el tiempo del conflicto armado y promover los procesos de fortalecimiento del tejido social y comunitario afectado.

Otro de los objetivos de la CEV, fue ratificado por la Corte Constitucional, al definir que en su labor era imperativo

un proceso de participación amplia, pluralista y equilibrada en el que se oirán las diferentes voces y visiones, en primer lugar, de las víctimas del conflicto, que lo hayan sido por cualquier circunstancia relacionada con este, tanto individuales como colectivas, y también de quienes participaron de manera directa e indirecta en el mismo, así como de otros actores relevantes. (Corte Constitucional, 2018)

De ahí, surge la posibilidad para las organizaciones de la sociedad civil de presentar informes a la Comisión de la Verdad, para acompañar la labor de esclarecimiento. Las comisiones que fueron constituidas en el país en el pasado fueron compuestas principalmente por políticos y académicos elegidos para la investigación y la publicación de los informes, que han sido muy valiosos

para la comprensión de la complejidad del conflicto colombiano, pero que se quedaron cortas en la inclusión de perspectivas y voces diferentes.

El Protocolo Adicional I de los convenios de Ginebra de 1977, relativo a la protección a las víctimas de los conflictos armados, en sus artículos 33 y 34 hace referencia a las víctimas de desaparición y sus familias y al derecho que les asiste a estas últimas de conocer la suerte de sus miembros. Es precisamente en estos artículos del Derecho Internacional Humanitario —DIH—, que se establece el origen del derecho a la verdad en el marco normativo, pero teniendo un verdadero desarrollo en el derecho internacional público, por órganos como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que al ampliar la interpretación del derecho a saber sobre las personas desaparecidas, abrieron paso al reconocimiento del derecho a la verdad: “Las desapariciones forzadas de personas y otras violaciones manifiestas de los derechos humanos durante períodos de violencia masiva extrema auspiciada por el Estado, particularmente en diversos países de América Latina, pero también en otras partes del mundo” (Naqvi, 2006, p. 5).

Si bien en un principio se desarrolló frente a las víctimas de desaparición forzada, la doctrina internacional amplió el derecho a la verdad frente a todas las graves violaciones a los derechos humanos. Se reconoce, entonces, que el derecho a la verdad se constituye en saber las circunstancias en que ocurrieron los actos violatorios —y no solo conocer qué pasó, establecer los responsables y sus respectivas sanciones—, como lo estableció Naqvi (2006) en su ponencia presentada en el T.M.C. Asser Institut en La Haya, el 29 de mayo de 2006:

Las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como sus familiares, tienen el derecho a un recurso efectivo. Esto implica el derecho a saber la verdad acerca del abuso que han sufrido, incluyendo la posibilidad de identificar a los perpetradores, las causas que originaron tales violaciones y, de ser el caso, la suerte final o el paradero de las personas desaparecidas de manera forzada. (Naqvi, 2006, p. 16)

Por otro lado, es importante destacar que el derecho a la verdad, no solo se configura como un derecho individual que busca la protección de las víctimas directas e indirectas de hechos aberrantes, también tiene una dimensión colectiva, pues busca que toda la sociedad conozca lo sucedido en los contextos de conflictos bélicos, con el fin de, preservar la memoria de las víctimas, pero también con la intención de que tales hechos no vuelvan a ocurrir.

La Corte Constitucional ha señalado que las víctimas tienen derecho a la verdad, la cual es definida como “la posibilidad de conocer lo que sucedió y en buscar una coincidencia entre la verdad procesal y la verdad real”. El derecho a la verdad tiene una dimensión colectiva cuyo fin es “preservar del olvido a la memoria colectiva”, y una dimensión individual cuya efectividad se realiza fundamentalmente en el ámbito judicial, a través del derecho de las víctimas a un recurso judicial efectivo, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia (*Sentencia T-018/17 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo*, 2017)).

Estas diferentes dimensiones del derecho a la verdad, cobran vital importancia en países donde se han presentado conflictos armados internos y se encuentran en

procesos de transición, ya que la verdad se configura como un principio de la justicia transicional que permite, no solo que se busque establecer los perpetradores y sus respectivas sanciones, sino también, y principalmente, que se esclarezcan y reconozcan las circunstancias que permitieron que se desarrollaran y degradaran los conflictos, los diferentes actores que participaron y sus motivaciones, con el fin de que nunca se repitan.

Según el Instituto Internacional para la Justicia Transicional —ICTJ—, (2013) son aspectos del derecho a la verdad:

- La investigación efectiva y la verificación de los hechos, además de la presentación pública de la verdad y el derecho a la reparación.
- El derecho imprescriptible a saber la verdad acerca de las circunstancias en las que ocurrieron las violaciones a los derechos humanos.
- Derecho de los familiares y comunidades a conmemorar y a hacer duelo por las pérdidas humanas en las formas que sean culturalmente adecuadas y dignas.
- El derecho de las comunidades y la sociedad entera de saber la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos.
- La relación integral que el derecho a la verdad tiene con los derechos a la libertad de información y la libertad de expresión.
- La imposibilidad de imponer amnistías frente a ciertas violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- El deber que tiene el Estado de preservar evidencia documental, además de proteger y garantizar el acceso efectivo a archivos e información.

Teniendo en cuenta estas particularidades del derecho a la verdad, se puede afirmar que este

cumple con todos los requisitos para ser considerado como un derecho fundamental, que tiene una existencia independiente de los demás derechos a los que está vinculado, como el derecho a la investigación, el derecho de acceso a la justicia, el derecho a la información, el derecho a la reparación, entre otros, y que, por lo mismo, se justifica su reconocimiento formal y expreso dentro de los derechos sociales. (Bernal, 2016, p. 270)

Teniendo en cuenta las dos distintas dimensiones del derecho a la verdad, es pertinente destacar que, la efectividad de este derecho tiene dos vertientes, la primera, que se despliega en la obligación que tienen los Estados de investigar y sancionar todo tipo de agresiones a los derechos humanos, que en procesos de transición se expresan en la creación de organismos especiales encargados de administrar justicia, conocer los delitos cometidos durante el conflicto armado, reconocer los perpetradores y definir las sanciones aplicables<sup>30</sup>. La segunda, es la que se expresa frente a la dimensión colectiva y la necesidad del reconocimiento por parte de la sociedad del conflicto y sus causas, para no repetirlo, procurar la reconciliación y afianzar la paz, su materialización se relaciona directamente con la creación de comisiones de la verdad, de las cuales se habló en líneas anteriores.

---

30 En el caso colombiano tenemos la Justicia Especial para la Paz, creada a raíz de los acuerdos de Paz entre el Gobierno Nacional y la Extinta guerrilla de las FARC.

Si bien creemos que estos organismos poseen una gran relevancia para lograr la revelación de la verdad, también entendemos que resultan jurídicamente insuficientes para garantizar el derecho a la verdad. Debemos destacar que las comisiones se encuentran centradas en el esclarecimiento de las violaciones cometidas —pudiendo incluso ser más efectivas que los procesos judiciales para este fin— pero, en general, no se concentran en la identificación de los individuos responsables por las mismas (Bernales, 2016).

Si bien el derecho a la verdad ha adquirido su reconocimiento como derecho autónomo, no se puede negar que para su efectiva realización tiene una necesaria relación con otro tipo de derechos, principalmente los derechos a la libertad de expresión, a la petición y a acceder a información pública. En estos dos últimos se profundizará, para destacar cómo su vulneración equivale en la violación del derecho a la verdad.

## **Derecho de petición y derecho al acceso a información pública**

De acuerdo con la Constitución Política, el derecho de petición es un derecho fundamental que se concibe como uno de los mecanismos con el que cuenta la ciudadanía para acceder a las instituciones del Estado o a particulares que prestan una función pública o administrativa delegada. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política<sup>31</sup> y es regla-

---

31 Artículo 23: Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

mentado en la Ley estatutaria 1755 de 2015, donde se establecen los parámetros para su presentación, los tiempos expeditos en los que debe resolverse, las obligaciones a las que se encuentran sujetos las autoridades y particulares a quienes se dirige, entre otros aspectos.

En múltiples pronunciamientos, el máximo intérprete de la Constitución —la Corte Constitucional— ha señalado los contenidos mínimos de ese derecho y el sistema de reglas que rigen su cumplimiento y aplicación, precisando que su contenido esencial comprende los siguientes elementos:

- la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibir las o se abstengan de tramitarlas;
- la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico;
- la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y
- la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo (*Sentencia T-077-2018 M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo*, 2018).

Por su parte, el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en el artículo 74 de la

Constitución Política<sup>32</sup> y es regulado en la Ley estatutaria de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública 1712 de 2014<sup>33</sup>, donde se desarrollan y regulan algunos conceptos claves<sup>34</sup> como quiénes se constituyen como sujetos obligados, el contenido y las propiedades de la información, entre otros. Esta ley también tiene por objeto establecer las excepciones a la publicidad de la información mediante la figura de la reserva legal<sup>35</sup>, asunto que no es un tema menor pues se trata de una serie de excepciones que limitarían la satisfacción del derecho de acceso a la información pública<sup>36</sup>.

La Corte Constitucional ha definido este derecho como

---

32 *Artículo 74. Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*

*El secreto profesional es inviolable.*

33 Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública

34 La información pública es definida en el literal b del artículo 6, así: b) Información pública. Es toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera, o controle en su calidad de tal; (...).

35 Como esta norma existen otras que puntualizan cuales documentos e información están sometidas a reserva, tales como la ley 1266 de 2008 en la cual se brindan definiciones importantes para establecer restricciones en el acceso público a la información; la ley 1581 de 2012 por medio de la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales; el artículo 24 de la ley 1755 de 2017.

36 La reserva legal se constituye con el propósito de defender otros derechos o bienes constitucionales que entran en conflicto con el derecho a la información pública, esto bajo el entendido que ningún derecho es absoluto. Ahora bien, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en señalar que las reservas como restricciones al derecho a la información pública deben ser claras, precisas, motivadas y ser interpretadas de forma restrictiva; adicionalmente, dichas excepciones deben ser taxativas y estar prescritas en la ley.

(...) la facultad de todo ciudadano para solicitar a la autoridad correspondiente para que se le expida o suministren documentos públicos, los cuales, siempre y cuando no tengan el carácter de reservados, deben estar al acceso de los ciudadanos en general. (Sentencia T-414/10 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 2010, parr. 50)

Adicionalmente, ha señalado que su consagración cumple al menos tres funciones esenciales: en primer lugar, garantiza la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; en segundo lugar, cumple una función instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, pues permite conocer las condiciones necesarias para su realización; y finalmente, el derecho a acceder a la información pública garantiza la transparencia de la gestión pública y en ese sentido se constituye como un mecanismo de control ciudadano a la actividad estatal (*Sentencia C-274/13 M. P. María Victoria Calle Correa*, 2013)

En materia de derecho internacional, distintos instrumentos normativos —algunos de los cuales hacen parte del bloque de constitucionalidad—, reconocen y consagran el derecho de acceso a la información pública, tal es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, inciso primero del artículo 13<sup>37</sup>; o el

---

37 Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente,

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su artículo 19, ambos instrumentos ratificados por Colombia, mediante las leyes 16 de 1972 y 74 de 1968, respectivamente. Estos instrumentos al ser ratificados son vinculantes en el orden interno, y otorgan al derecho de acceso a información pública el carácter de derecho humano, lo que le exige responsabilidad internacional al Estado como consecuencia de los compromisos adquiridos en cada tratado (Mesa, 2018).

Ambos derechos, tanto el derecho de acceso a la información pública como el derecho de petición, han sido ampliamente estudiados, problematizados, e incluso reinterpretados por la jurisprudencia y la doctrina que han coincidido en analizar de forma especial su ineludible relacionamiento. Algunos estudiosos del tema señalan que se trata de derechos de orden universal (F. Marín, 2017), mediados por una relación similar a género y especie, siendo el acceso a la información una modalidad del derecho de petición. Otros, por su parte, han advertido las tensiones y contradicciones que la consagración y el desarrollo legal de uno y otro suscitan frente a su aplicabilidad concreta. Del mismo modo, se ha reconocido que se trata de derechos autónomos cuyo contenido y alcance adquieren, en algunos casos, aspectos particulares, que les proporcionan especificidad y autonomía dentro del conjunto de derechos fundamentales.

---

puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

No obstante, son abundantes los pronunciamientos donde la Corte Constitucional ha hecho énfasis en que, si bien la Constitución consagra expresamente de forma autónoma cada derecho, estos comparten un mismo núcleo axiológico esencial que materializa presupuestos constitucionales de democracia participativa, sobre la cual se erige el Estado colombiano. De ahí que, más allá de las diferentes disertaciones académicas y jurisprudenciales alrededor de ambos derechos, la importancia de su materialización y concreción no solo radica en su carácter de derechos fundamentales y de aplicación inmediata<sup>38</sup>, sino, adicionalmente, en que ambos tienen fundamento en principios y mandatos orientadores del ordenamiento jurídico colombiano que responden a la naturaleza del Estado Social de Derecho prescrito en el artículo 1 de la Constitución y a los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2.

En otras palabras, el derecho a pedir explicaciones, así como información y documentación a entidades públicas o privadas en ejercicio de funciones públicas, es una de las bases del Estado Social de Derecho y es un mecanismo indispensable para evitar abusos de poder y permitir mayor transparencia de las instituciones. En efecto, ambos derechos constituyen una garantía que fortalece el ejercicio de la ciudadanía en la medida en que permiten, tal y como lo señala la Corte Constitucional, “formar un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado” (*Sentencia No. C-053/95 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz*, 1995, p. 13).

---

38 Quiere decir que a través del cumplimiento de éste se garantizan la efectividad de otros derechos fundamentales (Corte Constitucional. T-392/2017).

Entre los principios que fundamentan ambos derechos se encuentran el de transparencia y el de publicidad que constituyen la piedra angular para el respectivo control y fiscalización de la gestión pública, condiciones necesarias para hacer legible al Estado y en esa medida materializar la participación democrática e incidir en la actividad estatal:

la transparencia y la publicidad de la información pública son dos condiciones necesarias para que las agencias del Estado se vean obligadas a explicar públicamente las decisiones adoptadas y el uso que le han dado al poder y a los recursos públicos; son la garantía más importante de la lucha contra la corrupción y del sometimiento de los servidores públicos a los fines y procedimientos que les impone el derecho; son la base sobre la cual se puede ejercer un verdadero control ciudadano de la gestión pública y satisfacer los derechos políticos conexos. (*Sentencia C-274/13 M. P. María Victoria Calle Correa*, 2013, p. 13)

## **Vulneración del derecho al acceso a la información pública y del derecho petición y la conexidad con otros derechos fundamentales**

Como se describió anteriormente, una de las características que se le atribuye tanto al derecho fundamental de petición como al derecho al acceso a la información pública, es su aplicación inmediata que responde, entre otros factores, al carácter instrumental de ambos. Esto último se traduce en que a través de la observación del derecho de petición y el de acceso a información pública,

se garantiza la efectividad de otros derechos constitucionales como los derechos a la libertad de expresión, a la participación política, a defender los derechos humanos y los derechos de las víctimas del conflicto armado.

Así pues, sobre la libertad de expresión, la Corte Constitucional ha dispuesto que se trata de un derecho fundamental y un “principio fundante de la sociedad democrática” (Sentencia T-256/13 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 2013, parr. 90) que exige la garantía de expresar y recibir pensamientos y opiniones, y de informar y recibir información que debe ser veraz e imparcial. En este orden de ideas, un presupuesto básico para que se concrete el derecho a la libertad de expresión es el derecho a recibir información, esto es el derecho a informar y ser informado.

En cuanto al derecho a defender los derechos humanos, la Corte Constitucional lo concibe como un derecho fundamental que ostenta una doble naturaleza: en primer lugar, se trata de una prerrogativa que faculta a las personas para que, de forma individual o colectiva, promuevan, divulguen, y exijan el cumplimiento de los derechos humanos. Por otro lado, como deber, la defensa de los derechos humanos está consignada expresamente en el artículo 95 numeral 4 de la Carta Política, la cual establece la obligación de las y los ciudadanos de “defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica” (*Auto 0098-2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva*, 2013, p. 66). Así pues, la defensa de los derechos humanos exige la realización de denuncias, el seguimiento permanente a las actuaciones del Estado, el trabajo investigativo, entre otras acciones que no serían posibles si no se garantizan el derecho de acceso a información pública y el derecho de petición.

Respecto a los derechos de las víctimas, la Corte Constitucional, al reconocer el carácter instrumental del derecho del acceso a la información pública, destacó su importancia como una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos, y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad (Corte Constitucional, 2007). En la Sentencia C-017 de 2018, al estudiar la constitucionalidad parcial del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, firmado entre el Estado colombiano y la otrora guerrilla de las FARC, la Corte Constitucional recalcó que:

(...) las reglas fundamentales que se derivan del bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia de la Corte y el alcance que la CIDH ha dado al derecho a la información consagrado en el artículo 13 de la CADH [Convención Americana de Derechos Humanos], en relación con el derecho de acceso a la información pública, pueden ser sintetizadas de la siguiente manera:

- (i) Existe un derecho fundamental y una prerrogativa general de acceso a la información y los documentos públicos en cabeza de toda persona y de entidades públicas y privadas.
- (ii) Esta prerrogativa general se rige por el principio de la máxima divulgación, según el cual, toda información en posesión, bajo control o custodia de un sujeto obligado es pública y no podrá ser reservada o limitada sino por disposición constitucional o legal.
- (iii) Se admiten, sin embargo, restricciones al acceso a la información pública, respecto de documentos

reservados o clasificados, siempre que, además de la reserva de ley, se cumplan con los demás requisitos establecidos en la jurisprudencia de la Corte (supra fundamento 223.3.).

(iv) En todo caso, no es admisible restricción alguna al acceso a la información pública relacionada con violaciones a los DDHH y delitos de lesa humanidad, sin perjuicio del deber de protección de los derechos de las víctimas de tales violaciones.

(v) Los órganos judiciales y extrajudiciales de investigación oficial de la verdad y reconstrucción de la memoria, en escenarios de transición, deben tener acceso pleno a toda la información pública, con independencia de su contenido o de que pueda ser reservada o clasificada, siempre que sea necesaria para el cumplimiento de sus objetivos, mandato y/o funciones, dada su intrínseca relación con la garantía del derecho de las víctimas y la sociedad a conocer la verdad. En todo caso, deberán protegerse los derechos de las propias víctimas. (Corte Constitucional, 2018, p. 202)

## **Reconstruir relatos que aporten al esclarecimiento de la verdad: entre los vaivenes del acceso a la información pública**

El informe *Segregación y vaciamiento: una estrategia del capital y los armados para ordenar y explotar el Bajo Cauca* es un documento que analiza de manera cualitativa y cuantitativa los antecedentes que dieron origen a los ciclos de conflictividad armada en los seis municipios que conforman la subregión del Bajo Cauca antioqueño,

en el período comprendido entre 1982 y 2019. Dicho documento fue entregado a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, La Convivencia y la No Repetición —CEV—.

Este informe pretendió dar respuesta a la pregunta ¿Cuáles son los factores estructurales en el territorio del Bajo Cauca, que desde las dimensiones socioculturales, económicas y políticas han facilitado la reproducción de varios ciclos de violencia y la permanencia de la conflictividad armada en la subregión? Así como a una serie de preguntas orientadoras que indagaban de forma particular por las diferentes dimensiones en el análisis por lo estructural.

De tal suerte que, el informe procuró generar un aporte a la construcción de verdad y memoria sobre el territorio del Bajo Cauca, desde el análisis de variables estructurales y no coyunturales; lo cual significó no solo la presentación de cifras o listados de hechos victimizantes, sino la confrontación de dicha información con las preguntas orientadoras y las variables de análisis desde lo comparativo, lo cronológico y el cruce de información.

Así, para realizar el informe se acudió a fuentes primarias y secundarias que exigieron el despliegue de diferentes estrategias de recolección de información que van desde la consulta de archivos históricos (con el condicionante de que la situación sanitaria a causa de la contención del contagio del COVID-19 limitó el acceso a los archivos históricos físicos), de textos académicos y realización de entrevistas, hasta la formulación de derechos de petición a diferentes entidades públicas para el acceso a bases de datos institucionales y registros oficiales.

Sin embargo, la recolección de información mediante derechos de petición enfrentó la reiterativa limitación del derecho al acceso a información pública por parte de entidades del Estado a las que se acudió. Alrededor de 13 derechos de petición fueron presentados a diferentes instituciones y solo a ocho de ellos se les dio respuesta satisfactoria, es decir, una respuesta “oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado” (Sentencia T-487/17 M. P. Alberto Rojas Ríos, 2017), tal y como lo ha establecido la Corte Constitucional como requisitos básicos de la respuesta a un derecho de petición. Los 5 restantes no fueron contestados, o su respuesta fue parcial en la medida en que no cumplieron con al menos uno de los requisitos descritos: en algunos casos no fue oportuna debido a que no se contestó en los términos establecido por la Ley Estatutaria 1755 de 2015, ampliados por el Decreto 491 de 2020 de emergencia sanitaria a causa del COVID-19; en otros, la respuesta fue incompleta, es decir, la información requerida contenía vacíos que no respondían a la solicitud elevada; en otros, la respuesta de las autoridades se redujo a remitir la consulta a las páginas web oficiales, sin dar respuesta de fondo a las peticiones. En la Tabla 1, se detallan las entidades a las que fueron dirigidos, la modalidad de la petición<sup>39</sup>, las fechas de radicación y respuesta, el tipo de respuesta y si hubo lugar a acciones jurídicas posteriores.

---

39 La modalidad de la petición no es otra cosa que lo que se solicitó a través del derecho de petición. De acuerdo con el artículo 13 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015, entre las modalidades del derecho de petición se encuentran: el reconocimiento de un derecho, intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

**Tabla 1**  
**Derecho de petición presentados y respuesta recibida.**

<b>Entidad pública</b>	<b>Modalidad de petición</b>	<b>Fecha de radicación</b>	<b>Fecha de respuesta</b>	<b>Tipo de respuesta</b>	<b>Acción jurídica</b>
Registraduría Nacional del Estado Civil	Requerimiento de información.	23/12/2020		Satisfactoria	No
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA	Requerimiento de información.	23/12/2020	30/12/2020	Satisfactoria	No
Banco de la República	Requerimiento de información.	23/12/2020	07/01/2021	Satisfactoria	No
Consejo Nacional Electoral	Requerimiento de información.	23/12/2020	19/03/2021	Parcial	Acción de tutela / Sentencia a favor
Corantioquia	Requerimiento de información.	23/12/2020		Satisfactoria	No
Fondo de Reparación a las Víctimas —UARIV—	Requerimiento de información.	23/12/2020	17/03/2021	Parcial	Acción de tutela / Sentencia a favor
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—	Requerimiento de información.	23/12/2020	30/12/2020	Satisfactoria	
Procuraduría Regional de Antioquia	Requerimiento de información.	23/12/2020		Satisfactoria	No

<b>Entidad pública</b>	<b>Modalidad de petición</b>	<b>Fecha de radicación</b>	<b>Fecha de respuesta</b>	<b>Tipo de respuesta</b>	<b>Acción jurídica</b>
Secretaría de Agricultura de la Gobernación de Antioquia	Requerimiento de información.	23/12/2020	29/12/2020	Parcial	No
Sociedad de Activos Especiales —SAE—	Requerimiento de información.	23/12/2020	8/03/2021	Parcial	Recurso de insistencia / Queja ante Procuraduría
Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas —UARIV—	Requerimiento de información.	23/12/2020	22/01/2021	Satisfactoria	
Gerencia Afrodescendiente de la Gobernación de Antioquia	Requerimiento de información.	23/12/2020		No fue respondido	No
Agencia Nacional de Minería	Requerimiento de información.	23/12/2020	05/02/2021	Satisfactoria	No

De los 13 derechos de petición presentados, este artículo profundiza en los casos del Consejo Nacional Electoral y de la Sociedad de Activos Especiales —en adelante CNE y SAE, respectivamente—, por varias razones. En primer lugar, estos casos permiten evidenciar cómo la vulneración de los derechos de petición y de acceso

a información pública condicionó y restringió la construcción de relatos que aporten al esclarecimiento de la verdad sobre el conflicto armado en la subregión del Bajo Cauca. Por otro lado, estos casos evidencian la reiterativa negligencia de algunas instituciones del Estado en el manejo de la información, las restricciones la publicidad y transparencia que constituyen principios orientadores de un Estado Social de Derecho. Adicionalmente, se evidencia cómo, en el caso de la SAE, hay una interpretación errada de la figura de la reserva legal, que, lejos de convertirse en una herramienta que garantice derechos fundamentales como el derecho a la intimidad y otros, le han dado una interpretación discrecional y arbitraria que afecta los derechos de las víctimas del conflicto armado.

## **El caso del Consejo Nacional Electoral**

### **—CNE—**

Entre las dimensiones que guiaron la investigación para el informe, la política se erigió como una de las variables que permitiría el análisis de los factores estructurales del conflicto en la subregión. La misma fue abordada desde los impactos del conflicto armado en la organización social, política y el tejido comunitario; la relación de los grupos armados con los actores políticos electorales y el alcance de la representación política de la subregión en espacios de poder como el Congreso de la República. De ahí, que el análisis de la información se realizara a partir de las siguientes preguntas orientadoras: *¿Cuál ha sido la relación entre las administraciones locales, los concejales elegidos y los financiadores de las campañas con los grupos armados ilegales? ¿A dónde van los votos de la subregión del Bajo Cauca, territorio con potencial electoral para mejorar su representación política en cuerpos colegiados regionales y nacionales? entre otras.*

Para responder a estos interrogantes el equipo de investigación debió consultar y recopilar información de fuentes primarias contenidas en registros oficiales de entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. Este último es un *organismo autónomo e independiente encargado de regular, inspeccionar, vigilar y controlar toda la actividad electoral de las agrupaciones políticas y velar por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías*<sup>40</sup>; de acuerdo con la Constitución Política, artículo 265<sup>41</sup>, en especial los numerales 1, 6 y 7.

En este orden de ideas, la información requerida y solicitada mediante derecho de petición ante el CNE y la Registraduría, incluía: el histórico de resultados electorales desde 1982 a la actualidad para cargos de elección

---

40 Para efecto del análisis en este artículo se centrará la atención en el caso del Consejo Nacional Electoral, pues en él se evidencia la reiterada vulneración del derecho fundamental de petición y acceso a información pública. La Registraduría Nacional del Estado Civil dio respuesta efectiva a las peticiones elevadas.

41 Artículo 265. El Consejo Nacional Electoral regulará, inspeccionará, vigilará y controlará toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden, y gozará de autonomía presupuestal y administrativa. Tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral (...)

6. Velar por el cumplimiento de las normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías.

7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. (...)

popular (presidente de la república, Cámara de Representantes, Senado de la República, Gobernación de Antioquia, Asamblea Departamental, alcaldías municipales, concejos municipales) en los seis municipios que componen la subregión del Bajo Cauca; e información sobre financiadores y aportantes a las campañas electorales de alcaldes y concejales electos desde 1988 a la actualidad, en los mismos seis municipios.

Se pretendió hacer el análisis de esta información a través de su sistematización en bases de datos y posteriormente cruzarlas con las bases abiertas de la Rama Judicial, la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación y con las sentencias de cabecillas del paramilitarismo emitidas por los tribunales de Justicia y Paz. La importancia de dicho análisis radicaba en que se esperaba establecer y evidenciar una posible tendencia en la relación entre clase política local y actores armados ilegales, como una aproximación a un grupo de posibles terceros beneficiarios del conflicto; o identificar nombres de políticos de la región y sus financiadores involucrados en procesos de tipo penal, relacionados con concierto para delinquir y delitos contra la administración pública, entre otros hallazgos.

Ahora bien, la recolección de la información resultó ser un proceso tedioso, que tomó un tiempo desproporcionado, caracterizado por la negligencia y desidia de instituciones como el Consejo Nacional Electoral que, pese a existir un fallo de tutela emitido por el Tribunal Administrativo de Antioquia que ordenó la entrega inmediata de dicha información, no fue entregada de forma completa. La línea de tiempo, a continuación, que ilustra el paso a paso detallado del proceso desde la solitud hasta la entrega parcial de la información:

Radicado el derecho de petición ante el CNE.

Debido a que el CNE nunca responde, se interpone acción de tutela para la protección del derecho fundamental de petición y acceso a la información pública. La tutela es admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

El Tribunal Administrativo de Antioquia emite sentencia a favor ordenando la protección de los derechos fundamentales de petición y acceso a la información del IPC. Ordena la entrega de la información en un máximo de 5 días.

El IPC al evidenciar que hacía falta información entre los archivos entregados radica oficio de requerimiento ante el CNE exigiendo el cumplimiento del fallo de tutela, so pena de la instauración de Incidente de desacato y queja ante la Procuraduría.

23-12-2020

06-01-2021

08-02-2021

10-02-2021

17-02-2021

19-02-2021

17-03-2021

19-03-2021

El CNE presenta **respuesta parcial** y señala ampliación del tiempo por 10 días para dar respuesta total.

El CNE emite oficio mediante el cual vuelve a ampliar el tiempo para la entrega de la información.

El CNE da **respuesta parcial** pese a lo que ordena la sentencia de tutela. En esta respuesta fueron entregados alrededor 548 archivos.

El CNE emite oficio de requerimiento y hace entrega nuevamente de archivos en respuesta al derecho de petición. La información sigue estando incompleta.

Como lo ilustra la línea de tiempo, el CNE no da una respuesta oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado. No resulta oportuna en la medida en que el acceso a la información solicitada mediante derecho petición tomó aproximadamente 90 días, situación que contrasta con lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y, en el Decreto 491 de 2020 que amplía el término establecido hasta un máximo de 30 días hábiles.

Así mismo, lo realizado por el CNE no constituye una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente, debido a que nunca entregó la información completa que fue solicitada por las siguientes razones:

- En la respuesta inicial, con fecha de entrega del 06 de enero de 2021, el CNE solo remitió la relación de candidatos y aportantes de campaña en las elecciones territoriales de los municipios del Bajo Cauca de 2015 y 2019. Sobre los años anteriores solicitados, señaló que era necesario hacer un proceso de búsqueda de sus archivos físicos y que para ello se permitían ampliar el plazo de respuesta, de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011<sup>42</sup> modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2017.

---

42 Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. (...)

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

- Excedido el plazo de los 20 días, el 08 de febrero de 2021 el IPC, al constatar que no hubo respuesta alguna, interpuso acción de tutela solicitando la protección de sus derechos fundamentales de petición y acceso a la información pública ante juez constitucional. Como respuesta a dicha acción jurídica, el CNE respondió con un nuevo oficio entregado el 10 de febrero de 2021, en donde informa que, debido a la adopción de algunas medidas administrativas relacionadas con la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la COVID-19, y la contratación del personal de archivo solo hasta el mes de febrero, se permitían nuevamente ampliar el plazo de entrega de información por 10 días hábiles más.
- El 10 de febrero de 2021, la acción de tutela presentada en contra del CNE, fue admitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.
- El 17 de febrero el Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrado ponente Jorge León Arango Franco, emitió fallo de tutela en donde concedió y tuteló los derechos fundamentales invocados por el IPC y le ordenó al CNE “que en el término de cinco días hábiles siguientes a la notificación proceda a dar respuesta completa y de fondo a la petición presentada...”. En consecuencia, el 19 de febrero, el CNE emitió oficio y anexó más de 530 archivos con los que pretendió dar respuesta a lo solicitado; sin embargo, la información suministrada seguía estando incompleta, era incongruente con lo solicitado y tenía serios defectos para su lectura y análisis. En oficio de requerimiento enviado por el IPC el 17 de marzo de 2021, se expresó:

La información recibida a través de CD en los 537 archivos en formato PDF que fueron remitidos por el CNE, es información que presenta enormes dificultades para su lectura y análisis: fue entregada de forma desorganizada, con un volumen de información que resulta excesivo y que, en contraste con garantizar el derecho al acceso a información, lo que hace es negarlo en la medida en que la información obtenida no se corresponde con la información requerida. Pese a que son un número elevado de archivos que pertenecen a diferentes municipios y a diferentes años, se entregó sin ningún sistema de clasificación que facilitara su revisión. La mayoría de los archivos fueron mal escaneados, esto se evidencia en la mala orientación de los archivos (por ejemplo, hay páginas que aparecen invertidas o al revés). Asimismo, identificamos al menos 10 archivos a los que no hemos podido acceder, debido a que se encuentran como acceso directo y no se cargaron bien, estos archivos son importantes pues presentan la información de los ingresos y gastos de campañas de alcaldes de los municipios de Cáceres, El Bagre, Zaragoza, Caucasia y Taraza (estos archivos se encuentran en la carpeta “ARCHIVOS ESCANNER 2000”).

Adicionalmente, esta información es INCOMPLETA respecto a la petición presentada, pues luego de una exhaustiva revisión que debimos realizar, encontramos que hace falta información de candidatos elegidos en cada uno de los municipios, y no se da justificación alguna a la ausencia de dicha información.

(...) Finalmente, en atención a lo anteriormente expuesto, solicitamos respetuosamente se dé cabal cumplimiento al fallo de tutela No 1 del 17 de febrero del año en curso, emitido por la sala Quinta de decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, allegando la información faltante que es descrita en el presente memorial. De mantenerse la actual vulneración a nuestros derechos fundamentales de petición y acceso a la información, en un término de 48 horas haremos uso del INCIDENTE DE DESACATO, consagrado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991. Es de resaltar que este oficio está dirigido con copia a Tribunal Administrativo de Antioquia Sala Quinta y a la Procuraduría General de la Nación para garantizar un control por parte de estas entidades, ante la reiterada violación al derecho de petición y demás derechos invocados, que el Consejo Nacional Electoral ha efectuado.

- Finalmente, el 19 de marzo del año 2021, el CNE emitió respuesta al requerimiento de cumplimiento de fallo de tutela en donde aporta parte de la información solicitada como faltante en las entregas anteriores; y mencionó las razones por las cuales otra parte de la información solicitada no sería entregada:

Por otra parte, mediante acta No. 006 del 18 de marzo del año en curso, se relacionan los informes de ingresos y gastos de campañas de los candidatos que no reposan en el archivo físico del Fondo Nacional de Financiación Política, por lo tanto, esta asesoría realizó la denuncia correspondiente de la pérdida de los informes (adjunta acta y denuncia). Cabe destacar, que la

información remitida es la que reposa en el archivo físico del Fondo Nacional de Financiación Política, si requiere información o documentación adicional, esta deberá ser solicitada a la respectiva organización política, dado que, en el archivo documental de cada uno de los partidos y movimientos políticos, reposan los originales del libro de ingresos y gastos con los respectivos soportes contables de cada campaña, según el artículo 9 de la Resolución 330 de mayo 30 de 2007.

Así pues, en esta última respuesta el CNE manifestó abiertamente la imposibilidad de entregar parte de la información requerida debido a que la misma no reposa en el Fondo Nacional de Financiación Política; en otras palabras, sugirió que la información en cuestión se encuentra perdida. Al respecto, expresó que adjuntaría acta y las denuncias respectivas, sin embargo, tales denuncias nunca fueron aportadas al IPC. Sobre este asunto resulta imperioso preguntarse: ¿De qué manera cumple el CNE su deber de *regular, inspeccionar, vigilar y controlar* la actividad electoral, si carece de la información que le permitiría cumplir con su objeto? ¿Qué pasó con la información en cuestión?

Preguntas que adquieren mayor fuerza y pertinencia si se trae a colación el tipo de información extraviada y su importancia para el análisis y los hallazgos en la realización del informe, a saber:

- La mayoría de la información que no se aportó corresponde a informes de ingresos y gastos de campaña de alcaldes y concejales electos en los años 2000, 2003, 2007 y 2011. La Tabla 2 enuncia el número de candidatos, sus agrupaciones políticas, los años de campaña y los municipios de los cuales no se aportó la información en cuestión.

**Tabla 2**  
**Municipio y candidatos de los que no se recibió información del CNE.**

<b>ZARAGOZA</b>			
2000	2003	2007	2011
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
1 concejal (Partido Liberal)	Los 11 concejales electos (4 del Partido Liberal, 2 del Movimiento Colombia Viva, 2 del Partido Conservador, 1 del Partido Cambio Radical, 1 Movimiento Convergencia Ciudadana, 1 del Movimiento Comunal y Comunitario de Colombia).	7 concejales electos (3 del Partido Liberal, 3 del Partido Cambio Radical, 1 del Movimiento Alas Equipo Colombia).	7 concejales electos (2 del Partido Cambio Radical, 3 del Partido Conservador, 2 del Partido de la U)
<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>
NO	NO	NO	NO
<b>CÁCERES</b>			
2000	2003	2007	2011
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
	8 concejales electos (4 del Movimiento Colombia Viva y 4 del Partido Liberal Colombiano).	6 concejales electos (3 del Partido Liberal Colombiano, 1 del Movimiento de Unidad Cacaereña, 1 del Movimiento Alianza Social Indígena, 1 del Partido Polo Democrático Alternativo)	6 concejales electos (2 del Partido Alianza Social Independiente ASI y 4 del Partido de la U)
<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>
Hugo de Jesús Barrera Gómez	NO	NO	NO

<b>NECHI</b>			
2000	2003	2007	2011
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
	10 concejales electos (5 del Partido Liberal Colombiano, 2 del Movimiento Nacional Progresista, 1 del Movimiento Equipo Colombia, 1 del Movimiento Colombia Viva, 1 del Movimiento Convergencia Ciudadana).	3 concejales (2 del Partido Liberal Colombiano y 1 del Equipo Alas Colombia).	3 concejales (todos del Partido Cambio Radical)
<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>
NO	NO	NO	NO
<b>CAUCASIA</b>			
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
2000	2003	2007	2011
NO	NO	NO	2 concejales electos (1 del Partido de la U y 1 del Partido Liberal Colombiano).
<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>
NO	NO	NO	NO

<b>EL BAGRE</b>			
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
2000	2003	2007	2011
			2 concejales electos (1 del Movimiento Afrovides y 1 del Partido Verde)
<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>	<b>Alcalde electo</b>
NO	NO	NO	NO
<b>TARAZÁ</b>			
<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>	<b>Concejales electos</b>
2000	2003	2007	2011
			5 concejales electos (3 del Partido Liberal Colombiano, 1 del Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia — AICO—)

Los datos presentados permiten hacer algunas aproximaciones sobre la importancia de la información que no fue aportada y su papel en el análisis de las variables para responder a la pregunta por los vínculos entre las administraciones locales y sus fuentes de financiamiento electoral, con actores involucrados en el conflicto armado y actos delictivos.

De ahí, que llame la atención que los periodos electorales de los cuales no se aportó información hagan parte de los ciclos más agudos de violencia, en donde, de acuerdo con los hallazgos alcanzados durante la realización del informe, la década del 2000 constituye un hito a partir del cual se aumentaron los picos en la comisión de hechos victimizantes, especialmente tras la consolidación y extensión del paramilitarismo en la región. Así mismo, algunos informes y registros investigativos señalan que en esa década las instancias de representación política fueron cooptadas por el paramilitarismo: partidos y agrupaciones políticas recién conformadas estuvieron ligadas a políticos investigados por sus nexos con paramilitares<sup>43</sup>; alcaldes electos fueron mencionados posteriormente en los Tribunales de Justicia y Paz por el paramilitar Ramiro Vanoy<sup>44</sup>, alias Cuco Vanoy, señalán-

---

43 El Movimiento Colombia Viva, el partido Colombia Democrática, el Movimiento Alas Equipo Colombia, el Movimiento Convergencia Ciudadana y el partido Cambio Radical han estado vinculados desde su nacimiento a políticos como Dieb Maloof, Mario Uribe, Luis Alfredo Ramos y Luis Alberto Gil respectivamente, quienes han sido investigados y en algunos casos condenados por sus nexos con paramilitares (IPC, 2021).

44 En sentencia proferida por la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Medellín (2016), se señaló: “En Tarazá se encontró relación de RAMIRO VANOY MURILLO con el exalcalde REINALDO POZO (periodo 2003 – 2007), quien en el año 2005, cuando VANOY MURILLO aún no se había desmovilizado, le hizo un homenaje y le entregó una placa de agradecimiento en la cual se expresa: ‘La comunidad del municipio de Tarazá en conjunto con todos los organismos sociales agradecen las obras en pro del desarrollo social y económico de la región al señor comandante Ramiro Vanoy Murillo. Tarazá, abril 22 de 2005’” (p. 146). Sobre Juan Carlos Garcés, la misma sentencia señala: “Se le preguntó [a Vanoy Murillo] por su relación con el alcalde de Cauca, JUAN CARLOS GARCÉS ESTRADA [periodo 2003-2007 como alcalde de Cauca], y refirió: “Si lo conozco, es amigo, él estuvo en Tarazá el día que me entregué” (p. 142).

doles como “cercanos” al Bloque Mineros de las AUC<sup>45</sup> (IPC, 2021).

Adicionalmente, resulta inquietante que la mayoría de la información que no fue suministrada se trate de concejales electos de uno de los partidos con mayor fuerza en la región, el Partido Liberal Colombiano, que tuvo en el Bajo Cauca uno de sus principales “bastiones históricos”. En 2000 este partido alcanzó 65 de 79 curules en los seis municipios de la subregión y cuatro de seis alcaldías (IPC, 2021).

## **El caso de la Sociedad de Activos Especiales S. A. S. —SAE—**

Como se ha manifestado, la centralidad del informe estuvo alrededor de encontrar las razones por las cuales el conflicto armado ha persistido en el Bajo Cauca, donde los actores armados han variado, pero los ciclos de conflictividad permanecen en el tiempo, convirtiendo a esta en la subregión con los índices de violencia más altos del departamento de Antioquia. Bajo esta

---

45 Para ello, el paramilitarismo tejió fuertes lazos con el poder político local. Durante los juicios llevados en el marco de la Ley 975 (Justicia y Paz) contra Ramiro Vanoy Murillo (Cuco Vanoy), quien fuera máximo comandante del Bloque Mineros, los magistrados de la Sala de Justicia y Paz del Tribunal Superior de Medellín consignaron las relaciones personales y de 135 negocios que sostuvo el exjefe paramilitar con Hugo de Jesús Barrera, quien fuera alcalde de Cáceres en el periodo 2001-2003. Según consignaron los magistrados de la Sala, Barrera y Vanoy negociaron propiedades, e incluso el burgomaestre escribió varios predios del exjefe paramilitar a su nombre (Tribunal Superior de Medellín, 2016, p. 142). En estrados judiciales también fueron expuestas las relaciones de Vanoy Murillo con el exalcalde de Tarazá Miguel Ángel Gómez (2001-2003; 2007-2011; 2019) (IPC, 2021, p. 134).

perspectiva, dos de las preguntas que guiaron la construcción del informe fueron: ¿Cuáles han sido las lógicas del ordenamiento del territorio imperantes? y ¿Cuál ha sido el lugar que ha ocupado la violencia ejercida por grupos armados en la instalación de proyectos ganaderos, mineros y cocaleros?

Con el fin de responder a estas preguntas orientadoras, el equipo de investigación vio la necesidad de recurrir, entre otras fuentes, a documentos oficiales para la realización de cruces de información y así poder obtener respuestas clarificadoras al respecto.

Una de las instituciones que fue requerida para el aporte de bases de datos, mapas, estadísticas oficiales, entre otros, fue la Sociedad de Activos Especiales —SAE—. Una entidad de naturaleza público-privada<sup>46</sup>, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encarga de elaborar y mantener actualizado el inventario de los bienes afectados con medidas cautelares y con extinción de dominio a nivel nacional, además de encargarse de la administración y disposición de estos bienes muebles e inmuebles que se encuentran en proceso de extinción o que ya se les aplicó esta medida por ser adquiridos a través de actividades ilícitas, es decir, los bienes que hacen parte del FRISCO —Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado—.

---

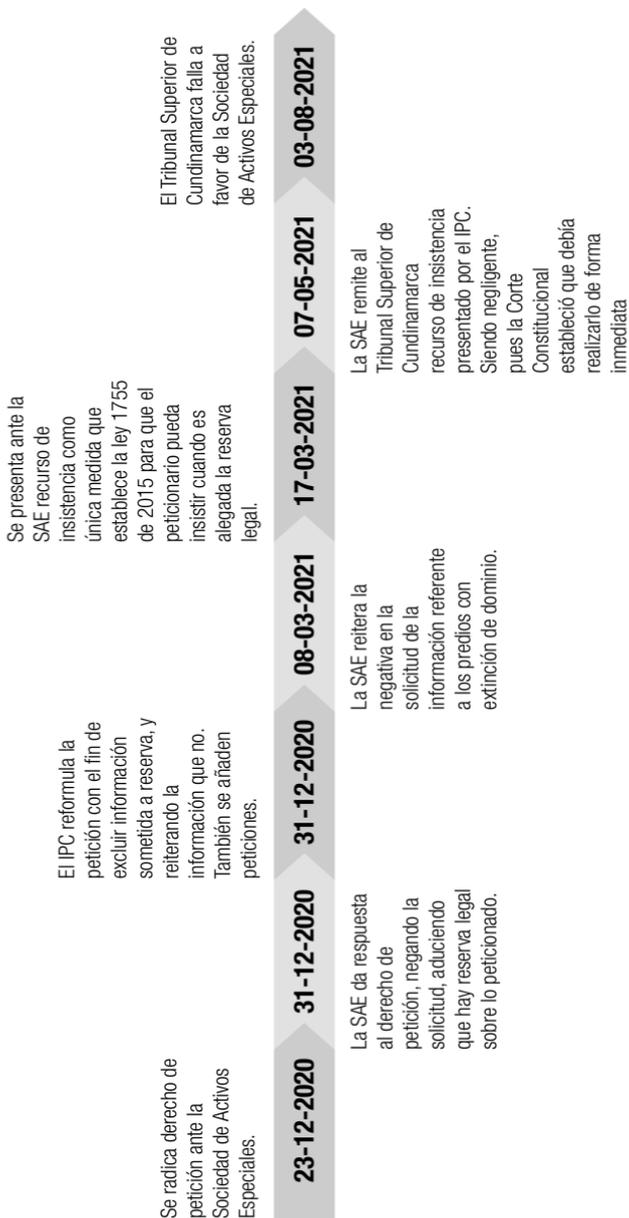
46 La Sociedad de Activos Especiales S. A. S. está conformada por capital estatal en un 99.9 % que corresponden a acciones de la Central de Inversiones —CISA— y capital privado en un 0.1 % acciones que corresponden a la Fundación Corporación Financiera de Occidente.

La recolección de esta información<sup>47</sup> era fundamental para poder establecer las dinámicas del ordenamiento de los seis municipios del Bajo Cauca, es decir, poder identificar cuál ha sido la planificación y gestión del territorio, no solo desde el Estado, sino también por los grupos de poder y los actores armados ilegales, asimismo para determinar la acumulación de tierras por parte de actores armados ilícitos y de narcotráfico y evaluar las implicaciones que este ordenamiento y sus formas de acumulación ha tenido sobre los pobladores.

La línea de tiempo, a continuación, ilustra el paso a paso detallado del proceso de solicitud hasta la negación de la información:

---

47 Es de destacar que esta misma información fue solicitada al Fondo de Reparación a las Víctimas de la UARIV, toda vez que esta entidad se encarga de recibir, administrar y monetizar los bienes muebles e inmuebles y demás recursos que a cualquier título entregaron las personas o grupos armados ilegales en el marco de los procesos de justicia y paz. El FRV violó el derecho de petición al no dar respuesta oportuna según la ley, por tal razón fue necesario acudir a acción de tutela, la cual fue favorable para el IPC, logrando así, obtener dicha información.



El 23 de diciembre de 2020 se radicó derecho de petición ante la SAE, en el cual se solicitaba concretamente lo siguiente:

Se informe de la totalidad de los bienes inmuebles que se encuentran actualmente en proceso de extinción de dominio, ya sean de tipo rural o urbano, que estén ubicados en los municipios de Caucaasia, Cáceres, Tarazá, El Bagre, Nechí, y Zaragoza, correspondientes a la subregión de Bajo Cauca en el departamento de Antioquia.

Que de cada uno de los bienes inmuebles que se encuentran en proceso de extinción de dominio por parte de la Sociedad de Activos Especiales y que estén ubicados en los municipios referenciados en el numeral anterior, se detalle la siguiente información:

- Nombre completo de la persona contra quien se está adelantando el proceso de extinción de dominio.
- Nombre e identificación del predio objeto del proceso de extinción de dominio.
- Tipo de predio (Rural o Urbano).
- Ubicación del predio: barrio, corregimiento o vereda según sea el caso.
- Ubicación *Shapefile*.
- Área, número de hectáreas o metros.
- Tipo de destinación y uso del suelo del predio en la actualidad.
- Avalúo catastral y comercial.
- En cabeza de quién se encuentra la administración usufructo del predio.

La Sociedad de Activos Especiales dio respuesta cinco días después, negando la totalidad de las peticiones con los siguientes argumentos:

- Según la entidad, la información solicitada se caracterizaba por ser información clasificada y sometida a reserva legal basándose en el artículo 10 de la Ley 1708 de 2014 que, haciendo referencia al principio de publicidad, prescribe que durante la fase inicial del proceso de extinción de dominio será reservada para los sujetos procesales y los intervinientes.
- Argumenta la SAE, basada en una sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>48</sup>, que la naturaleza de los negocios que realiza la entidad con los depositarios no es pública. Además, asegura anticipadamente, que sus funciones son equivalentes a un secuestre judicial, y al ser reguladas por el derecho privado no cabe el recurso de insistencia sobre la petición.
- Otra de las razones que expone en la respuesta, es que el derecho a la información se limita cuando afecta a las personas en su derecho a la intimidad. Sugiere así la SAE que con la petición realizada violaba la intimidad de los depositarios que tienen a cargo los bienes incautados por ser obtenidos a través de actos ilícitos.

Se concluye que la SAE no dio una respuesta efectiva a la petición realizada, pero teniendo en cuenta que el artículo 10 de la Ley 1708 de 2014 efectivamente expone que la etapa inicial está sometida a reserva, antes de

---

48 Sentencia del 12 de enero de 2018, expediente N° 25000234100020170175300.

acudir a la administración de justicia a través de acción de tutela, el IPC decide reiterar la petición, realizando una modificación concreta que se consideró pertinente para evitar la reiteración en la negativa, así:

1. Se informe el número total de bienes inmuebles que se encuentren bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales S. A. S. y que se encuentran actualmente en proceso de extinción de dominio ya sean de tipo rural o urbano, que estén ubicados en los municipios de Caucasia, Cáceres, Tarazá, El Bagre, Nechí y Zaragoza, correspondientes a la subregión de Bajo Cauca en el departamento de Antioquia.
2. Se informe de la totalidad de los bienes inmuebles que se encuentran actualmente en proceso de extinción de dominio en etapa pública de juicio, que se encuentren bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales S. A. S, ya sean de tipo rural o urbano, que estén ubicados en los municipios de Caucasia, Cáceres, Tarazá, El Bagre, Nechí, y Zaragoza, correspondientes a la subregión de Bajo Cauca en el departamento de Antioquia.

Se omite entonces, la solicitud de información relativa a la etapa inicial que en efecto está sometida a reserva legal y se puntualiza la petición frente a la información de la etapa de juicio, que, según el mismo artículo de la Ley de Extinción de Dominio, es pública:

ARTÍCULO 10. PUBLICIDAD. Durante la fase inicial la actuación será reservada, incluso para los sujetos procesales e intervinientes. El juicio de extinción de dominio será público.

Cuando la Procuraduría General de la Nación, el Consejo Superior de la Judicatura o quien haga

sus veces, o alguna autoridad judicial no penal requiera información acerca de un trámite de extinción de dominio sometido a reserva, o trasladar medios de prueba, así lo solicitará al Fiscal que tenga asignado el conocimiento de la actuación. En cada caso, el Fiscal correspondiente evaluará la solicitud y determinará qué medios de prueba puede entregar, sin afectar la investigación ni poner en riesgo el éxito de la misma.

Cualquier solicitud de información relacionada con los bienes que hacen parte del Frisco proveniente de toda persona, organismo, entidad o corporación de carácter público deberá ser atendida por el sujeto obligado. (Subrayado fuera del texto).

Pese a la reformulación de la petición, la entidad reiteró la negación de la información solicitada, vulnerando de manera fehaciente el derecho fundamental de petición, excusada en la reserva legal que fue subsanada por la segunda petición incoada ante la misma.

En contra argumento a lo expuesto por la SAE, cabe decir que, primero, las limitaciones al derecho a la información deben ser excepcionales en una sociedad democrática, por lo que deben ser proporcionales para su objetivo y su interferencia en el goce del derecho debe ser mínima, de ahí que, si se pretende acceder a información y la entidad decide negarla, como en el presente caso, debe realizarse un test de proporcionalidad en el que se ponderen dichos criterios. Así lo manifiesta la Corte Constitucional en Sentencia T 828 de 2014:

Determinar si la negación del acceso a este tipo de información resulta razonable y proporcionada a la luz de los intereses que se pretende

salvaguardar [...], es preciso aplicar el test de proporcionalidad “(...) para analizar si la restricción que se ejerce sobre el derecho es constitucionalmente admisible. Esta actividad consiste en establecer si la medida limitativa persigue una finalidad constitucional, si es idónea respecto del fin pretendido, si es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la pretendida finalidad.

Es de resaltar, que los derechos de petición y de acceso a la información pública son esenciales en un Estado social de derecho, para garantizar la transparencia y la publicidad de los actos de todos los entes estatales y, a su vez, posibilitar el ejercicio político y democrático que tiene la ciudadanía organizada (como las organizaciones de la sociedad civil, nuestro caso) o no, para ejercer control en las actividades del Estado, como se estableció anteriormente.

Segundo, la SAE se basa en afirmar que la naturaleza de sus actividades es privada y que su régimen legal está en el marco del derecho privado al actuar como secuestre judicial, pero es indispensable destacar que la naturaleza mixta de la entidad, no la exime del principio de transparencia y publicidad frente a las funciones que legalmente le fueron encomendadas. Máxime, cuando se trata de una institución que se encarga de administrar los bienes adquiridos a través de actividades ilícitas y que, al aplicarse la medida de extinción de dominio, son bienes que pasan a ser estatales.

Tercero, la Sociedad de Activos Especiales, explica que lo solicitado involucra información de terceras personas, pero no da argumentos de fondo para sustentar

tal afirmación; frente a esto, es imperioso mencionar que lo peticionado no va en contra vía del derecho a la privacidad, ya que no se pide: domicilio, hojas de vida, historias clínicas, o similares. Los datos que se solicitan frente a los depositarios que administran los bienes de procedencia ilegal, son los mismos que se hacen públicos en las resoluciones de la rama judicial donde se establecen los auxiliares de la justicia en determinados períodos, entre ellos, los secuestres judiciales.

La intimidad es un derecho fundamental, pero no es un derecho absoluto; con la solicitud presentada a la SAE no se está vulnerando a terceros el núcleo central del derecho a la intimidad, pues la información que se solicita frente a estos terceros que tienen a su cargo los bienes inmuebles extintos y que hacen parte del Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado —FRISCO—, no se considera información sensible; El artículo 18 de la Ley 1712 de 2014 establece frente a la información de personas naturales que esta podrá ser rechazada o denegada siempre que se motive suficientemente y por escrito, lo que la SAE omitió hacer.

Cuarto, es importante reiterar que el IPC es una organización social promotora y defensora de los derechos humanos, la cual solicita información con interés exclusivamente académico e investigativo y, en este caso en particular, en busca de aportar al esclarecimiento de la verdad, atendiendo a un fin supremo como lo es la reparación a las víctimas para la consecución de la paz.

Aunque en un principio la opción más conveniente era acudir a la acción de tutela para la protección de los derechos al acceso a la información pública y de petición, el IPC se decanta por el único recurso que la ley

establece para la protección de estos derechos, el recurso de insistencia, respetando el carácter subsidiario de la acción de tutela.

La Ley 1755 de 2015, en los artículos 25 y 26 hace referencia al recurso de insistencia<sup>49</sup>, así:

Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales que impiden la entrega de información o documentos pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella. (Subrayado fuera del texto)

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales

---

49 Este recurso de insistencia se diferencia del establecido en el artículo 28 de la ley de transparencia 1712 de 2014, el cual solo es aplicable, si el sujeto obligado se niega a entregar la información requerida invocando la reserva solo por razones de seguridad, defensa nacional o relaciones internacionales.

o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente la petición formulada [...].

El 17 de marzo de 2021 se radicó ante la SAE, recurso de insistencia, para que ésta, a su vez, lo remita al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, encargado de dirimir la diferencia. Pese a que la Corte Constitucional en la Sentencia C-951 de 2014<sup>50</sup> define que la remisión deberá ser inmediata, la entidad se toma aproximadamente dos meses (7 de mayo de 2021) para radicar el recurso de insistencia ante el Tribunal, vulnerando una vez más un derecho fundamental, en este caso, el debido proceso.

En la Sentencia 2021-07-121 RI del 26 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declara bien negada la solicitud de información realizada por el Instituto Popular de Capacitación, sosteniendo que:

---

50 Sentencia C 951 de 2014, MP María Victoria Sánchez Méndez: “No obstante lo anterior, a efectos de clarificar el alcance de los términos previstos para la interposición y tramitación de este procedimiento, la Corte considera necesario pronunciarse en torno al término dentro del cual el funcionario debe remitir la respectiva documentación al juez o tribunal contencioso administrativo. A la luz de una interpretación sistemática, los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución en consonancia con el principio de celeridad previsto en el numeral 13 del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011, norma a la cual se integra el proyecto de ley estatutaria objeto de revisión, considera que la remisión que debe efectuar el funcionario al operador judicial debe ser inmediata. Esto, con el fin de salvaguardar de manera efectiva, los derechos fundamentales del peticionario.”

(i) el hecho de que la SOCIEDAD DE ACTIVOS ESPECIALES SA S.A.S. haga parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del Sector Público no implica que la información que obtenga en ejercicio de sus funciones como administradora de los bienes sometidos a medidas cautelares como consecuencia de un proceso de extinción de dominio sea pública automáticamente [...]. (ii) Se advirtiera que lo pedido por el peticionario e información sometida a reserva legal y además, (iii) se trata de datos que por su connotación son reservados, en tanto pudieran incluso poner en riesgo la vida y seguridad de terceros.

Este fallo resulta insatisfactorio, pues se considera que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no realizó una ponderación adecuada de los derechos violentados. Por una parte, al sostener, al igual que la SAE la reserva legal, se limita a hacer referencia a la petición de información sobre la etapa inicial del trámite de extinción de dominio (que como se aclaró párrafos anteriores fue modificado en el segundo derecho de petición, reconociendo así la calidad de reserva de toda la información recaudada durante la fase inicial), pero no se pronuncia frente a la etapa de juicio, donde la norma establece que la misma es pública, tampoco sobre los bienes que efectivamente pasan a ser del Estado por la imposición judicial de la extinción de dominio. Lo que se puede observar, es que el Tribunal no se toma el tiempo de analizar cada una de las peticiones realizadas ni las razones dadas por el IPC en el recurso de insistencia, para de alguna manera refutarlas.

Por otra parte, frente a la información referente a los depositarios del FRISCO, se limita a decir que es reservada y que la naturaleza de esa información los pone en riesgo, sin explicar cómo y por qué solicitar y conocer: (i) el nombre de un secuestro judicial que opera como auxiliar de la justicia y su postulación es pública, (ii) la identificación de los predios y su ubicación cartográfica y (iii) bajo qué actividad son administrados los bienes con extinción de dominio genera una condición de peligro para los administradores y depositarios.

La Sociedad de Activos Especiales, fue antecedida por la Dirección Nacional de Estupeficientes, que hasta 2014 era la entidad pública encargada de administrar los bienes provenientes de enriquecimiento ilícito, pero fue liquidada debido al manejo fraudulento de los bienes incautados. La SAE fue constituida con la promesa de contrarrestar la corrupción, por ello, a pesar de tener un capital estatal del 99.9 %, es administrada por el sector privado con el argumento de tener un equipo técnico.

Lo que se puede observar, es que la administración de los bienes de procedencia ilegal fue entregada a los privados con un control muy irregular, así lo muestra la Contraloría General de la Nación que, después de realizar una auditoría a esta entidad, concluyó que:

Con la creación de la Sociedad de Activos Especiales —SAE— no se han logrado superar los riesgos de corrupción y los problemas en la administración de los bienes en proceso de extinción de dominio que obligaron a liquidar la Dirección Nacional de Estupeficientes —DNE—, concluyó un estudio sectorial de la Contraloría General de la República. (Contraloría General de la República, 2020, parr. 1)

El organismo de control analizó los alcances del modelo de administración de bienes incautados adoptado en el país y lo comparó con algunas referentes internacionales.

La conclusión fue que la adopción de un nuevo marco normativo y la constitución de una entidad independiente encargada exclusivamente de la administración de este tipo de bienes no ha arrojado los resultados esperados, lo cual corrobora lo evidenciado en los diferentes procesos auditores realizados por la CGR en los últimos años a la SAE (Contraloría General de la República, 2020).

Se sacrifica, entonces, la transparencia y la publicidad de los actos de la administración pública, privilegiando la iniciativa privada, en detrimento incluso del erario, toda vez que los bienes que hacen parte del FRISCO son de naturaleza pública, pese a que su administración la realicen personas naturales y jurídicas del sector privado, no se ha garantizado mayor efectividad en sus procesos y prevención de actos de corrupción.

Por otro lado, bajo el argumento de la regulación normativa desde el derecho privado, se priva a la ciudadanía, organizada o no, de realizar control sobre los actos de esta entidad. El manejo de la información por parte de la SAE es completamente cuestionable y reprochable a la luz de una sociedad que tiene como base de la democracia, la participación de la ciudadanía en el control y vigilancia de los actos que realiza la administración pública y las decisiones que se toman sobre los bienes que conforman el erario. Cabe preguntarse entonces ¿Por qué sobre los bienes de procedencia ilegal existe un manto de secreto bajo la figura de reserva legal? ¿Por qué se antepone la iniciativa privada frente al derecho

de acceder a la información por parte de la ciudadanía? ¿Dónde, en el caso de la SAE, está la posibilidad ciudadana de ejercer control y vigilancia?

## **Conclusiones**

A lo largo de este escrito presentamos cómo la garantía de los derechos de acceso a la información y de petición son presupuestos del derecho a la verdad y la memoria histórica; en otras palabras, garantizar el derecho a la verdad exige el acceso a información pública mediante el ejercicio del derecho fundamental de petición. De tal manera que, queda evidenciado que las actuaciones del CNE y de la SAE al restringir el acceso a información y la vulneración del derecho fundamental de petición obstruyeron la realización de relatos que aportarían al esclarecimiento a la verdad de hechos de violencia ocurridos en la subregión del Bajo Cauca antioqueño.

Podría concluirse que los casos de la SAE y el CNE no son más que la expresión de las tensiones y la disputa por la verdad que actualmente se lleva a cabo en el país, donde a la par que emergen posturas abiertamente negacionistas o posiciones que, a partir de artilugios, buscan resguardar información que podría tener respuestas a múltiples preguntas sobre el conflicto armado; otros reclaman la emergencia de relatos y registros que podrían revelar las condiciones de oportunidad que sirvieron para la comisión de graves hechos de violencia.

Ante este panorama cabe preguntarle al Estado y a sus instituciones, cuál será el papel que jugarán en la garantía de los derechos de las víctimas, si seguirán lejos de ser un garante y sí muy cerca de ser un actor más en la contienda que, a partir de la omisión de sus funciones y el encubrimiento de información pretende imponer una verdad: la del silencio y la impunidad.

Este texto es un llamado de atención que advierte los retos que tienen el ordenamiento jurídico colombiano, en general, y las instituciones del Estado, en particular, para enfrentar el actual contexto histórico que atraviesa Colombia, en el que se pretende transitar hacia un proceso de construcción de paz, donde las víctimas que se han visto afectadas en el marco del conflicto armado social y político reclaman con vehemencia verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

En materia de acceso a información, países que enfrentaron contextos de violencia y que transitaron hacia un proceso de estabilización y construcción de paz como Sudáfrica, Uganda, El Salvador, Guatemala y Brasil se vieron obligados a cambios institucionales y transformaciones en materia de acceso a información pública, como la desclasificación de archivos, la promulgación de leyes de acceso a la información para la construcción de una memoria no institucionalizada o la creación de instituciones que velen por la correcta interpretación y aplicación de las leyes de acceso a información pública (Castillo, 2017).<sup>51</sup> ¿Cuáles son las medidas que al respecto ha tomado Colombia? Castillo llama la atención al respecto y señala:

De este modo, una primera medida importante en materia de acceso a la información que puede generar un impacto positivo en materia del derecho a la verdad es la unificación de los términos

---

51 En el Salvador se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública como una institución del Estado encargada de servir de garante en la correcta interpretación y aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública y de tener conocimiento y darle resolución a los recursos de apelación que presente la ciudadanía respecto a solicitudes denegadas de información antes las distintas entidades (Castillo, 2017)

de reserva de la información que estipula la legislación colombiana. Así mismo, en el marco de una política de transparencia y acceso a los archivos relacionados con el conflicto armado, es primordial pensar en la unificación de la legislación en materia de reserva, adoptando unos términos mínimos para la reserva de información, y haciendo que efectivamente la información que contenga reserva sea la estrictamente necesaria, y dicha reserva deba estar debidamente motivada por la entidad y amparada en categorías estrictamente definidas que eviten la libre interpretación por parte de las entidades encargadas de la misma. (2017, p. 57)

## Referencias

- Bernales, G. (2016). El derecho a la verdad. *Estudios Constitucionales*, 14(2), 263–303.
- Castillo, L. (2017). La importancia del derecho de acceso a la información pública para la garantía del derecho a la verdad, en tiempos de construcción de paz (Tesis de Maestría).
- Contraloría General de la República. (2020, 21 de septiembre). Comunicado de prensa No 135: Sustitución de la DNE por la SAE no ha sido suficiente para mejorar la administración de bienes incautados. *Comunicados de Prensa*.
- Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-053/95 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-053-95.htm>
- Corte Constitucional. (2007). Sentencia C-491-2007 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

- Corte Constitucional. (2010). Sentencia T-414/10 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/t-414-10.htm>
- Corte Constitucional. (2013a). Sentencia T-256/13 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-256-13.htm>
- Corte Constitucional. (2013b). Sentencia C-274/13 M. P. María Victoria Calle Correa.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-274-13.htm>
- Corte Constitucional. (2013c). Auto 0098-2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional. (2017a). Sentencia T-018/17 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
- Corte Constitucional. (2017b). Sentencia T-487/17 M. P. Alberto Rojas Ríos.
- Corte Constitucional. (2018a). Sentencia T-077-2018 M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Corte Constitucional. (2018b). Sentencia C-017/18 M. P. Diana Fajardo Rivera.  
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-017-18.htm>
- Guber, R. (2001). *La Etnografía. Método, campo y reflexividad*. Siglo Veintiuno.
- IPC. (2021). *Segregación y Vaciamiento: Una estrategia del capital y los armados para ordenar y explotar el Bajo Cauca*.
- ICTJ (2013). *En busca de la verdad: Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*.

- Jara, O. (2014). La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos posibles. Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano CINDE.
- Kalach, G. M. (2016). Las comisiones de la verdad en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*, 8(16), 106–124.
- Marín, F. (2017). Colección: Derecho administrativo. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Lijursanchez.
- Mesa, H. D. V. (2018). El acceso a la información pública como derecho humano: algunas implicaciones dogmáticas. *Diálogos de Derecho y Política*, 19.
- Naqvi, Y. (2006). El derecho a la verdad en el derecho internacional: ¿realidad o ficción? *International Review of the Red Cross*, 862, 1–33. [https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc\\_862\\_naqvi.pdf](https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/irrc_862_naqvi.pdf)

# Implementación del enfoque territorial en la Jurisdicción Especial para la Paz como garantía a la centralidad de las víctimas<sup>52</sup>

---

**Mónica López Cárdenas**

*Abogada, Especialista en Políticas Públicas  
y Justicia en Género — CLACSO*

*Profesional jurídica de la Corporación Colectiva Justicia Mujer*

---

52 Este artículo es resultado del trabajo investigativo realizado en el componente de seguimiento a la implementación del Acuerdo Final de Paz del Semillero de Discusiones Constitucionales. Trabajo de grado para optar al título de Abogada de la Universidad de Antioquia bajo la asesoría de María Cristina Gómez Isaza.

*Después de tantas horas de caminar sin encontrar ni una sombra de árbol, ni una semilla de árbol, ni una raíz de nada, se oye el ladrar de los perros.*

*Uno ha creído a veces, en medio de este camino sin orillas, que nada habría después; que no se podría encontrar nada al otro lado, al final de esta llanura rajada de grietas y de arroyos secos. Pero sí, hay algo. Hay un pueblo.*

Juan Rulfo

## **Resumen**

La Jurisdicción Especial para la Paz —JEP— comprende el componente judicial del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición y tiene como principio transversal garantizar la centralidad de los derechos de las víctimas; lo cual se sustenta a partir del deber jurídico, político y ético de responder al dolor y al daño ocasionado a estas en el conflicto armado.

Este artículo indaga por los aportes de la implementación del enfoque territorial al principio de centralidad de las víctimas en la JEP, por tanto, parte del entendido de que las consecuencias del conflicto armado se

sufrieron de manera diferenciada en el territorio colombiano. Los aportes se abordan a partir de los conceptos de acceso a la justicia —en lo atinente al alcance institucional de la JEP— y de la noción de territorio como categoría de análisis, lo que permite un estudio diferenciado a los hechos victimizantes.

Este trabajo pretende contribuir a la sistematización y caracterización del enfoque territorial dentro de la JEP, así como incentivar nuevas investigaciones que contribuyan a afrontar los desafíos que trae garantizar los derechos de las víctimas en territorios donde se renueva la violencia.

*Palabras clave:* Jurisdicción Especial para la Paz, enfoque territorial, principio de centralidad de las víctimas, justicia transicional.

## **Abstract**

The Special Jurisdiction for Peace (JEP, Spanish acronym) corresponds to the judicial component of the Comprehensive System of Truth, Justice, Reparation, and Guarantees of Non-Repetition, and has the transversal principle of guaranteeing the centrality of the rights of the victims, which is based on the legal, political and ethical duty to respond to the pain and damage caused to them in the armed conflict. This article inquires about the contributions of the implementation of the territorial approach to the principle of centrality of the victims in the JEP; therefore, it is based on the understanding that the consequences of the armed conflict were suffered differently in the Colombian territory. The contributions are addressed based on the concepts of access to justice —regarding the institutional scope of the JEP— and the notion of territory as a category of analysis, which allows

a differentiated study of the victimizing facts. This work aims to contribute to the systematization and characterization of the territorial approach within the JEP, as well as to encourage new investigations that contribute to face the challenges of guaranteeing the rights of victims in territories where violence is renewed.

*Keywords:* Special Jurisdiction for Peace, territorial approach, principle of centrality of victims, transitional justice.

## **Introducción**

Las víctimas constituyen el centro del Acuerdo Final. Esto se reiteró como una consigna legitimadora del proceso de paz con las FARC-EP, sin embargo, más allá del impacto retórico que pudo generar, la realidad del conflicto armado nos ha llevado a concluir que efectivamente no existe una paz estable y duradera que no busque primero responder al dolor de las víctimas, garantizar sus derechos y reivindicar su posición como ciudadanos-as y sujetos políticos con capacidad de agencia.

Actualmente, asistimos a grandes desafíos políticos, jurídicos y técnicos para materializar el principio de centralidad de las víctimas dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP—, encargada de “satisfacer los derechos de las víctimas a la justicia, la verdad y, contribuir a la satisfacción de los derechos a la reparación y no repetición como componente judicial del SIVJRNR [Sistema Integral de Verdad Justicia Reparación y No Repetición], garantizando su participación efectiva ante la JEP” (Jurisdicción Especial Para La Paz, n.d., pt. 3) y, es allí, donde se cimientan bases fuertes para la construcción de paz.

Uno de los principales elementos que tiene la JEP para materializar dicho principio de centralidad se encuentra en la implementación de los enfoques diferenciales, a partir de los cuales, se reconoce que ciertos grupos poblacionales han sufrido las consecuencias del conflicto armado de manera diferenciada y profunda, y pone en discusión “los desafíos para hacer viable la sociedad colombiana y sostenibles planes de vida alternativos, en los que se alteren las relaciones de desigualdad, discriminación y violencia”. (Arteaga, 2012, p. 35). Por su parte, el enfoque territorial busca comprender las dinámicas territoriales del conflicto, así como proporcionar un tratamiento diferenciado con relación a los repertorios de victimización implementados en ciertos territorios.

Ahora bien, resulta problemático que el enfoque territorial sea el menos desarrollado de los enfoques diferenciales dentro de la JEP, precisamente porque existe un vacío investigativo con relación a la implementación de éste en tribunales judiciales transicionales y porque, además, hubo una precaria caracterización del enfoque en el Acuerdo final, en tanto éste se esbozó en aspectos puntuales atinentes a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial, las Circunscripciones Especiales Transitorias de Paz y el programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, enunciándose de manera superficial en la JEP.

En virtud de lo anterior, este artículo tiene como objetivo principal identificar los aportes de la implementación del enfoque territorial al principio de centralidad de las víctimas en la JEP, para lo cual, se abordarán en un primer momento las aproximaciones conceptuales necesarias para situar la investigación y entender las lecturas realizadas al objeto de estudio; seguidamente se

abordará la Ley de víctimas y restitución de tierras como principal antecedente del enfoque territorial en las normativas transicionales del país; luego se situarán los conceptos del principio de centralidad de las víctimas y enfoque territorial en el marco normativo de la JEP; seguido de esto, se presentarán los respectivos aportes identificados desde el marco normativo a la implementación del enfoque territorial; y, por último, se presentarán las conclusiones a modo de retos conceptuales y metodológicos como puerta abierta a nuevas investigaciones que quieran adentrarse en este asunto.

Ahondar en este tema es de especial relevancia, precisamente porque aporta a la sistematización y caracterización del enfoque territorial dentro de la JEP y, además, tiene el potencial de no permanecer solo en la teoría, puesto que redundará, como se enunció, en la materialización del principio de centralidad de las víctimas.

Este artículo aborda el enfoque territorial desde dos aspectos: (i) El territorio como categoría de análisis, el cual aporta a la valoración de la gravedad del sufrimiento de las víctimas, a partir de la comprensión de los repertorios de violencia y dinámicas del conflicto armado, y (ii) el derecho al acceso a la justicia de carácter transicional, en tanto éste supedita la efectividad y exigibilidad de los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición de las víctimas en todo el territorio nacional.

Este artículo de investigación es de carácter exploratorio, en tanto presenta uno de los primeros acercamientos al tema expuesto e indaga por aportes que se dilucidan dentro del desarrollo del marco normativo de la JEP, dado que este tribunal recién comenzó a iniciar las primeras diligencias judiciales con víctimas y comparecientes.

Este escrito consta como resultado de una investigación de tipo cualitativo desarrollada en el Semillero de Discusiones Constitucionales de la Universidad de Antioquia; los resultados que se expondrán más adelante se obtuvieron a partir de las herramientas de la investigación documental, así como de la doctrina sociojurídica que permitió realizar un abordaje a los referentes conceptuales que indican aportes al principio de la centralidad de las víctimas y permitieron agruparlos en acceso a la justicia y territorio como categoría de análisis.

## **El enfoque territorial como aporte al principio de la centralidad de las víctimas en la justicia transicional**

### **Marco general: justicia transicional**

La justicia transicional se concibe como un conjunto de procesos y mecanismos de carácter jurídico, político y ético (T. Rincón, 2010), que buscan dar respuesta a un pasado de violencia masiva y de violación sistemática de derechos humanos, en razón de la existencia de un conflicto armado o de un régimen dictatorial, para generar un escenario de transformaciones sociales y políticas que tienen como objetivo instaurar un modelo democrático o consolidar un Estado de derecho en paz (Teitel, 2003).

Sin embargo, la justicia transicional genera tensiones o dilemas que condicionan el modelo transicional a implementar. Para Hamber (2003), “cualquier mecanismo transicional es, por su naturaleza y su lugar histórico, un instrumento políticamente polémico” (p. 1074). Por un lado, el Estado tiene el deber internacional de investigar, juzgar y sancionar a todos los responsables de crímenes

internacionales y, simultáneamente, tiene la obligación de garantizar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición de las víctimas, los cuales son, además, límite y núcleo normativo de la justicia transicional (T. Rincón, 2010).

El requerimiento de *justicia* retributiva en la transición colisiona con las pretensiones de *paz estable y duradera*, que tienen como condición de posibilidad la negociación política con los actores armados involucrados, por lo que indefectiblemente se generan concesiones a dicho ideal punitivista (Uprimny et al., 2014).

Las expectativas adheridas a los resultados de la justicia transicional se centran básicamente en la concreción seria de investigaciones y juicios que permitan el desenlace no solo del factor retributivo del deber de persecución, sino también, del objetivo de restauración plasmado en los derechos de las víctimas dentro del contexto de transición. En ese sentido, la dimensión del deber jurídico de persecución presenta características propias frente a los dispositivos orientados a asegurar la determinación de la responsabilidad de actores armados —llamados en Colombia “al margen de la ley”—, promoviendo su reconciliación y reincorporación a la vida civil. Todo lo anterior se encuentra enmarcado dentro de una especial noción de justicia (amplia) que incorpora exigencias de verdad y reparación, adecuándose el deber de persecución a los intereses y propósitos concomitantes con el tránsito a la paz o a la democracia, o de los dos (Ambos, 2010).

Así mismo, los mecanismos ordinarios de justicia son insuficientes ante la masividad, sistematicidad, y generalidad de las violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Por

un lado, se enfrenta tanto a un número considerable de víctimas que reclaman justicia, verdad y reparación, como a una significativa cantidad de responsables; y por el otro, el Estado se halla en una debilidad institucional tan manifiesta que su capacidad de respuesta es limitada e inviable.

Confluyen, además, ciertos elementos en el proceso de transición a los que se les tiende a dar prioridad: al cese de hostilidades definitivo, la deposición de las armas y la desmovilización de los excombatientes, con el objetivo de dar carácter final al proceso, así como el de otorgar seguridad jurídica a las partes; y, al mismo tiempo, persiste el imperativo ético de responder al dolor de las víctimas y a la necesidad de que las transformaciones estructurales de orden normativo e institucional, garanticen tanto sus derechos —formal y materialmente— como su participación. Por lo que se debe intentar flexibilizar ambos imperativos en la medida en que sea posible.

En contextos como el colombiano, incide también la naturaleza del conflicto, las causas que lo originaron y las razones por las que se prolongó; los repertorios de violencia, los territorios más afectados, el carácter político de los actores, las condiciones sociales y de vulnerabilidad de la población; la seguridad de víctimas y excombatientes en la transición, la viabilidad de las instituciones instauradas, entre otros (L. F. Martínez y Morales, 2018).

Respecto a la forma en la que se pretenden abordar las tensiones y las realidades descritas, surgen categorías de análisis como las tipologías y enfoques de los modelos de justicia transicional, los cuales pueden clasificarse, según su contenido —tratamiento a los responsables

y garantía de los derechos de las víctimas—, su proceso de elaboración —respecto a la legitimidad democrática— (Uprimny et al., 2014), y los enfoques a partir de los cuales se analizan (Olsen et al., 2010). Por otra parte, estos modelos también responden a unas fases genealógicas de la justicia transicional que se circunscriben principalmente a los contextos históricos en los que se llevan a cabo (Teitel, 2003).

Lo que respecta a la experiencia transicional de Colombia, los modelos transicionales —por lo menos normativamente— se han ubicado entre *los perdones compensadores*, que mantienen la amnistía general condicionándola a la contribución de los responsables en medidas extrajudiciales determinadas, como podría ser el caso de la Ley de Justicia y Paz; y *los perdones responsabilizantes*, que integran medidas judiciales y extrajudiciales, de modo que se racionalizan los juicios penales a ciertos crímenes y se otorgan amnistías parciales condicionadas a la contribución de los responsables a los derechos de las víctimas, estos se evidencian en los mecanismos y medidas del SIVJRNR (Uprimny et al., 2014).

Así mismo, se ha pasado de modelos diseñados a partir de *perdones “recíprocos”*, en los que los actores armados negocian con el Estado el “perdón” de sus crímenes, omitiendo el interés de la sociedad y obviando el carácter central de las víctimas y sus derechos; a *transiciones democráticamente legitimadas*, las cuales se caracterizan por intentar incluir en los espacios de decisión a las víctimas y a los movimientos y organizaciones sociales, incluso algunas veces se implementan mecanismos formales de participación que intentan dotar de legitimidad un proceso de negociación. Este fue el caso del plebiscito por la paz, mecanismo a través del cual

se intentó refrendar el Acuerdo Final con las FARC-EP<sup>53</sup> (Uprimny et al., 2014).

Por otra parte, el enfoque holístico permite entender una de las características más relevantes del SIVJRNR y corresponde a su carácter integral, lo cual quiere decir que debe existir una interrelación entre todas las medidas y mecanismos judiciales y extrajudiciales y que ninguno de ellos en su acción debe estar aislado del otro para garantizar integralmente los derechos de las víctimas (D. Martínez, 2018).

Tanto las tensiones presentadas, como las tipologías y el enfoque expuesto, permiten evidenciar el escenario transicional como un campo jurídico y político en disputa, en el cual se plantean las medidas y mecanismos en términos normativos para generar seguridad jurídica y hacer exigibles los derechos de las víctimas, sin embargo, este *deber ser* se encuentra constantemente supeitado a las condiciones políticas, y en ello se evidencia el derecho como un reflejo de poder y no como límite (Sánchez, 2013b).

Para esta investigación el campo normativo fungió como elemento central de reflexión, inicialmente, porque su alcance como se enunció es exploratorio y la JEP recién está adelantando las primeras diligencias judiciales y porque, aunque el derecho pareciera insuficiente ante estas realidades, actúa también como una herramienta que debe ponerse al servicio de las víctimas y de la paz.

---

53 El triunfo del NO en el plebiscito por la paz realizado el 02 de octubre de 2016, y consecuentemente, la incertidumbre política que ello generó al proceso de paz evidencia las tensiones y dificultades que un proceso transicional debe enfrentar en un contexto político polarizado.

## El principio de centralidad de las víctimas en contextos transicionales.

A partir del escenario complejo en que se sitúa la justicia transicional, el debate actual se da alrededor del lugar que tienen las víctimas como sujetos de derecho y actores políticos en un contexto transicional, lo cual interpela ineludiblemente a ese *conjunto de procedimientos y mecanismos* descritos anteriormente. Es por esto por lo que se plantea un cambio de paradigma en la justicia transicional, a partir del cual se desplaza el lugar central del *victimario* para situar allí a las *víctimas*, debido al imperativo ético, la vinculatoriedad de los deberes internacionales del Estado y de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas que requieren participación efectiva en las acciones y medidas que les afectan directamente (Vacas, 2017).

Justamente, el principio de centralidad de las víctimas tiene su principal asiento en el derecho internacional, esto es, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos —DIDH— y en el Derecho Internacional Humanitario —DIH—, cuyo fundamento se encuentra en la dignidad de la persona humana. Con base en estos, emergen las obligaciones internacionales de los estados, sean de carácter convencional, consuetudinario o imperativos —*de Ius cogens*—, de garantizar los derechos de las víctimas, de “adoptar disposiciones legislativas y administrativas y otras medidas apropiadas para impedir las violaciones” (Asamblea General ONU, 2005) y de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de dichos delitos; con especial relevancia en contextos transicionales, por la cantidad considerable de víctimas, por la naturaleza de los crímenes cometidos y por las ya descritas tensiones implícitas en ello, que podrían convertirse en obstáculos a la garantía de sus derechos.

Ahora bien, el principio de centralidad de las víctimas se concibe como un *criterio orientador* o *principio rector* en los modelos transicionales garantistas, relacionado con las disposiciones normativas que respaldan la condición de víctimas como sujetos sobre los cuales recae un deber de protección de los estados —en todo el ordenamiento jurídico—, y en el ámbito de operabilidad que determina que en las actuaciones judiciales o administrativas el operador jurídico debe considerar la garantía de los derechos de las víctimas como elemento central para tomar decisiones en la justicia transicional.

Según la *Nota orientativa sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición* (ONU, 2010), este principio parte del reconocimiento del estatus especial que deben ocupar las víctimas, tanto en el diseño como en la implementación de los procesos y mecanismos de transición. De ahí, que esta centralidad deba conducir los esfuerzos institucionales a generar: (i) La inclusión de víctimas y demás grupos tradicionalmente excluidos, (ii) espacios de participación donde puedan compartir sus prioridades, preocupaciones e intereses, escenarios de rendición de cuentas, lo cual tiene como principal condición, la apropiación de las víctimas y de la sociedad de los mecanismos transicionales, (iii) exigibilidad directa de los derechos de las víctimas, (iv) incidencia efectiva a los aportes y requerimientos de éstas, procedimientos que reconozcan la carga sensible y emocional de la victimización, en los que se proteja su dignidad y seguridad, y, por último, (v) el desarrollo de estrategias específicas para la asistencia, apoyo y protección de víctimas y testigos (ONU, 2010).

Sumado a esto, resulta esencial la participación directa de las víctimas en el diseño de las medidas, así como en cada una de las etapas del procedimiento judicial

al que comparecen responsables, ello no solo contribuye a mejorar la instrucción del proceso, sino que proporciona un carácter reparador al mismo.

Desde la posición de la víctima, el derecho cumple esa función restaurativa —desde su proceso mismo—, re-estructuradora del ámbito psíquico y re-ordenadora de las relaciones humanas. El proceso mismo se erige, a su vez, como un elemento más de la reconstrucción de la vida interior de la persona lesionada quien pese a lo adverso ejercita su derecho: la aserción de derechos rehabilita y humaniza a la víctima en contraste con su “des-humanización” en manos de sus victimarios. En el ámbito de aplicación de ese nuevo *corpus juris*, es indudablemente la víctima quien asume la posición central como le corresponde (Tinta, 2001).

Uno de los elementos principales que cimientan el principio de centralidad de las víctimas corresponde a la justicia restaurativa como eje transversal en los modelos transicionales holísticos, puesto que esta se desarrolla bajo unas lógicas de resolución de conflictos que procuran una construcción dialógica de las soluciones, con la participación de las víctimas —recuperando su lugar preponderante en la gestión del conflicto— y la responsabilidad, de quienes se conciben como ofensores, de contribuir a la reparación.

Aunque no se cuestiona el carácter imperativo de la centralidad de las víctimas, dicho plano ‘ideal’ se enfrenta nuevamente a la realidad política en la que se pretende adecuar. Así, la justicia transicional es también un campo de disputa de discursos, recursos e intereses que dotan de sentido a dicha garantía (Sánchez, 2013b), debido a ello, a este principio se le atribuye tanta generalidad

que permanece abstracto, por lo que queda al alcance de un abuso del discurso transicional y con ello, del uso político de las víctimas (Robins, 2017).

En relación con lo anterior, el principio de centralidad y los elementos expuestos que lo materializan, también responden a unas realidades sociales en las que las víctimas de forma colectiva y organizada han agenciado los cambios políticos que hoy les resultan jurídicamente favorables, haciendo uso del potencial emancipador del derecho para reivindicar su posición de ciudadanos y ciudadanas, así como, situar sus requerimientos como prioridad en las políticas transicionales.

Varias condiciones contribuyeron a la visibilidad de las víctimas y a la emergencia de un nuevo discurso sobre derechos a la verdad, justicia y reparación. Las diferentes redes de derechos humanos han contribuido a incorporar e introducir los conceptos de verdad, justicia y reparación en la arena política, así como la idea de la existencia de límites legales y éticos en las negociaciones políticas. Adicionalmente, la emergencia de un discurso transnacional de derechos humanos dio la posibilidad de crear nuevas identidades en los grupos de víctimas, así como de articular más sus acciones de movilización política y jurídica (Sánchez, 2013a).

El principio de centralidad de las víctimas se concibe también como un imperativo ético desde la justicia transicional. Según Mate (2010), no existe solución política moralmente posible que no pase por hacer justicia a las víctimas, sin embargo, como se verá a continuación, decir víctimas es hablar de pluralidad, de identidades diversas y en igual sentido de discriminación y exclusión diferenciada, sistemática y estructural.

## Aproximaciones al enfoque territorial

El enfoque territorial hace parte de los denominados enfoques diferenciales, los cuales ayudan a direccionar la *acción pública* y la canalizan hacia ciertos grupos poblacionales, que por ostentar determinadas condiciones o características ven restringido el acceso igualitario a sus derechos, así como, su reconocimiento, garantía y protección. Por tal razón, estos enfoques se consideran parte del desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación (Colombia. Ministerio del Interior, 2011).

En contextos transicionales estos enfoques diferenciales cobran especial relevancia, puesto que, se parte del entendido de que el impacto de la guerra es siempre diferenciado, particular y profundo, tanto en ciertos territorios como en grupos humanos, no sólo en términos precisos de victimización, sino también, en lo que respecta a las condiciones de discriminación, exclusión y vulnerabilidad preexistentes al conflicto, lo cual acentúa la trascendencia de dichas violaciones a los derechos humanos o infracciones al DIH.

Estos enfoques permiten desarrollar líneas estratégicas de acción que orienten el tratamiento, atención, y reparación integral de las víctimas (Serrano, 2013), por lo que, contar con un repertorio normativo aparentemente garantista, pero que obvia las diferencias en el impacto de la guerra a través de medidas generalizadas y unificadoras, constituye un elemento revictimizador y, además de ello, un obstáculo a la garantía de sus derechos.

El abordaje que se dio al enfoque territorial en este escrito responde a las particularidades que implica su implementación en un tribunal judicial como la JEP. Por un lado, se retoma el territorio como categoría analítica

de contexto, que permite, dentro de un proceso judicial de carácter transicional, la comprensión de las dinámicas del conflicto y los repertorios de violencia, la transversalidad del territorio en la victimización de sujetos de especial protección constitucional, así como la magnitud territorial del alcance de los grupos armados, entre otros; y consiguientemente, se proporciona una aproximación al concepto de enfoque territorial desde el campo de política pública, a través del derecho al acceso a la justicia de las víctimas en todo el territorio nacional, elemento indispensable para garantizar el principio de centralidad.

### *El territorio como categoría de análisis.*

El territorio como categoría analítica tiene especial relevancia en la comprensión de los hechos victimizantes dentro del conflicto, se concibe como el lugar donde acontece, se recrudece y se naturaliza la violencia. Según Vázquez (2017), “el conflicto armado en Colombia no se distribuye homogéneamente ni en el tiempo ni en el espacio y [lo que respecta a] la inserción, asentamiento y expansión de los actores armados no sucede en territorios vacíos” (p. 2), lo cual reitera el carácter habitado de estos espacios.

Preguntarse por la victimización a partir de una noción ampliada del territorio —como escenario de disputas, relaciones de poder y de resistencia— da rostro a las víctimas que lo habitan, así como contribuye a la caracterización integral y no solo a consideración de los actores armados de las denominadas regiones en disputa, corredores estratégicos, en conformación, asentamientos históricos de ciertos grupos con determinadas filiaciones políticas o ideológicas, entre otros.

El concepto de territorio en lo que respecta a este escrito trasciende la concepción geográfica —que se limita al estudio de la distribución administrativa o de las condiciones físicas y económicas aprovechables del entorno— e integra, al mismo tiempo, dimensiones políticas, sociales y culturales que dan cuenta de un territorio semantizado tanto por los grupos armados y el Estado, como por los individuos y las comunidades que originalmente lo habitaron. Así las cosas, el territorio se concibe como:

Producto de un determinado tipo de relaciones poder-espacio que crean, destruyen y recrean territorios, valga decir, desterritorializan, territorializan y reterritorializan. Implica analizar el proceso de su producción, las causas y las consecuencias de sus transformaciones, en todos sus componentes y dimensiones ambientales, económicas, sociales y políticas. (Mahecha, 2014, p. 11)

Existe una lectura territorial del conflicto armado a partir del nivel de afectación de este en los territorios —mediados por su intensidad y persistencia—, así como por los repertorios de violencia que ejecutaban los actores armados en contra de la población y de las comunidades —en ocasiones como actos ejemplarizantes—, por lo que esta lectura permite identificar las prácticas de violencia, en relación con las víctimas, y la lógica territorial de los actores, en cuanto al control, dominio e incidencia en los territorios; y evidencia la transformación de las relaciones sociales y las condiciones de exclusión preexistentes que permitieron la sustitución del estado por los actores armados (Salas, 2016).

Por lo anterior, resulta ineludible para hacer efectivos los derechos de las víctimas inquirir por la verdad

que permanece oculta en los territorios, en últimas, esto es proporcionar una verdad más integral y completa, lo cual permite dotarla de un carácter reparador para sobrevivientes y comunidades.

Se hace, entonces, necesario reconocer ¿Qué sucedió en los escenarios de guerra y de violencia generalizada con estas identidades? ¿Cómo diversos grupos poblacionales se vieron afectados precisamente por la concepción y el ejercicio de poder que se ejercía sobre estos? y ¿Cómo las mujeres, pueblos indígenas, comunidades negras y diversas han afrontado las afectaciones y los sufrimientos de la guerra y los contextos de arbitrariedad y violencia?, que permita comprender las marcas que estas dejan, para transformar su entorno social a partir de dicha diferencia, y con la única pretensión de aportar a la convivencia, la no violencia, la paz y la igualdad desde la diversidad(Cuartas et al., 2013).

### *El acceso a la justicia con enfoque territorial*

El derecho al acceso a la justicia, según la Declaración Universal de Derechos Humanos, se concibe como el derecho de toda persona “a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley” (Asamblea General ONU, 1948 art. 8), y a través del cual se asegura “protección y recursos efectivos contra todo acto de discriminación ( ) que viole sus derechos humanos y libertades” (Asamblea General ONU, 1965 art. 6), puesto que los derechos carecen de eficacia si no existen medios que garanticen su exigibilidad y cumplimiento.

El ordenamiento jurídico colombiano considera el derecho a una tutela judicial efectiva, como un derecho

de carácter fundamental, y la administración de justicia como un servicio público que el Estado tiene la obligación de prestar a toda la ciudadanía en todo el territorio nacional de manera igualitaria. La Constitución Política de 1991 lo consagra en el artículo 229, esto es, el derecho de acceder a la justicia, con aplicación directa de los artículos 13, 29 y 228, a decir, derecho a la igualdad, al debido proceso y a la administración de justicia, respectivamente.

El ejercicio pleno de este derecho puede encontrarse con diversos obstáculos: de carácter formal —cuando no existe reconocimiento legal de ciertos derechos o libertades, por la inexistencia de procedimientos que los hagan exigibles ante al Estado o cuando se hace imposible el acceso físico a la institución encargada de administrar justicia—, es el propio ordenamiento jurídico quien imposibilita la garantía del derecho. O, de carácter material, en los cuales la decisión no ha sido suficientemente motivada, congruente y en derecho, ni ha sido oportuna, o no puede garantizar el cumplimiento de la sentencia (Comisión Colombiana de Juristas, 2010).

Aunado con lo anterior, en muchas ocasiones, los límites al acceso a la justicia obedecen a razones de raza, etnia, género, capacidad económica, origen, ideología política, entre otras, lo cual, además de discriminatorio, repercute directamente en la garantía de sus derechos, acentúa las condiciones de vulnerabilidad preexistentes, genera un detrimento en la legitimidad del Estado y permite la consolidación de soluciones por fuera del campo legal para dar salida a sus necesidades jurídicas insatisfechas (la Rota et al., 2014).

El acceso a la justicia con enfoque territorial se entiende como el “fortalecimiento de las capacidades

locales en los territorios para mejorar el acceso a la justicia —acceso, prestación, y administración—, reconociendo las condiciones sociales, geográficas, económicas, culturales y políticas de la realidad local” (Colombia. Ministerio de Justicia, 2016, p. 7), lo cual pone especial énfasis en (i) la ampliación de la oferta de justicia que permita su acceso diferenciado en todo el territorio nacional, (ii) el fortalecimiento de la gestión institucional local y (iii) la consolidación de la presencia institucional en los territorios más afectados por el conflicto armado, con ello procedimientos para garantizar los derechos de las víctimas, “que el derecho no se limite al mero acceso, sino que las víctimas puedan participar ante el aparato judicial y defender sus derechos, más aún cuando se busca hacer justicia en los casos de las víctimas de la violencia sociopolítica” (Comisión Colombiana de Juristas, 2010, p. 16).

La ausencia del Estado ha sido una constante histórica que ha repercutido en la satisfacción de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que habitan la ruralidad, por tanto, no resulta gratuita la interrelación de factores que constituyen obstáculos al acceso a la justicia, esto es, la ruralidad como escenario connatural al conflicto armado aparejado a la manifiesta debilidad del Estado en estos territorios, todo ello constituye el denominado *apartheid institucional* entendido como:

El abandono institucional de grandes porciones del territorio nacional, (...) El resultado es la segregación de las poblaciones que allí viven por la falta de instituciones. (...) en Colombia existe una segregación fundada en la prevalencia de unos territorios sobre otros. (García y Espinosa, 2016, p. 167)

Ahora bien, retomar el territorio como categoría de análisis del conflicto y el derecho al acceso a la justicia con enfoque territorial, constituyen uno de los principales retos que ostenta el modelo transicional para garantizar los derechos de las víctimas, y con ello, materializar el principio de centralidad, por el momento, la integración de este enfoque en la JEP puede considerarse como un aspecto progresivo.

## **Antecedentes normativos transicionales del enfoque territorial**

Colombia ha implementado modelos transicionales que pueden considerarse diversos, esto se evidencia en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975, 2005), Ley de víctimas y restitución de tierras<sup>54</sup> (Ley 1448, 2011) y el Marco Jurídico para la Paz (Acto legislativo 01, 2012). Sin embargo, para efectos de este artículo solo se entendió como antecedente del enfoque territorial a la LVRT, por lo que se profundizará más adelante en el contenido de esta norma en lo relacionado con el proceso judicial de restitución de tierras.

La ausencia de implementación del enfoque territorial en las otras disposiciones también proporciona información relevante en lo atinente al contexto. Por un lado, la integración de la justicia transicional en el marco normativo del país a través de la Ley de Justicia y Paz, estuvo mediada por la contradicción entre el discurso negacionista del conflicto armado —con toda su carga jurídica y política— por parte del Gobierno y los objetivos de la justicia transicional que implicaban reconocer el carácter político del conflicto y sus actores, así como,

---

54 En adelante se referirá como LVRT.

por la aplicación estricta del DIH y la consideración de los derechos de las víctimas como límite formal a las negociaciones políticas.

El territorio era leído bajo una lógica de recuperación del orden público y de control territorial, por lo que era segregado a partir de categorías de riesgo o amenaza a la seguridad del Estado, ello implicaba que la presencia de este en los municipios o regiones con alto grado de victimización estuviera mediada por la presencia de Fuerza Pública como principal exponente.

Por otra parte, el Marco Jurídico para la Paz integra la justicia transicional al *corpus* de la Constitución Política y, con ello, constitucionaliza los derechos de las víctimas que hasta entonces eran desarrollados de manera conexa por tratados internacionales sobre Derechos Humanos, interpretaciones de otras normas constitucionales y desarrollo jurisprudencial (Uprimny et al., 2014), además, incorporó un concepto de justicia transicional en el que la finalidad de estos mecanismos —judiciales y extrajudiciales— corresponde a dar terminación al conflicto armado y lograr una paz estable y duradera, y garantizar en “*el mayor nivel posible*” los derechos de las víctimas (Acto Legislativo 01, 2012, art.1).

## **El enfoque territorial en la Ley de víctimas y restitución de tierras**

Ahora bien, la Ley de víctimas y restitución de tierras se define como una norma de carácter transicional, en tanto desarrolla medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. En este caso, no se implementó un modelo transicional enmarcado en una negociación política, por el contrario, se elaboró una política pública que pretendió

dar continuidad a la lógica transicional introducida por la Ley de Justicia y Paz, cumpliendo con el deber de garantizar los derechos de las víctimas en un marco jurídico específico.

Esta norma tiene por objeto establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, dirigidas a garantizar el goce efectivo de los derechos de las víctimas del conflicto armado, “de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” (LVRT, 2011, art. 1).

Regula lo concerniente a las medidas de: (i) ayuda humanitaria, entendida como las prestaciones necesarias para “socorrer, asistir, proteger y atender necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia” (LVRT, 2011, art. 47), (ii) asistencia y atención a la población víctima, con el objetivo de “restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. (LVRT, 2011, art. 49) y (iii) reparación integral, las cual comprende “las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (LVRT, 2011, art. 25).

La LVRT determinó que la población víctima debía ser atendida de manera efectiva, integral y diferenciada, por lo que dispuso al enfoque diferencial como uno de los criterios orientadores de la norma, con el objetivo de eliminar los esquemas de discriminación y marginación naturalizados también por el Estado, con esto se pretendió adoptar criterios diferenciales en la aplicación de la

norma con base en el reconocimiento de las particularidades y grados de vulnerabilidad (LVRT, 2011, art. 13).

En coherencia con este principio, se otorgaron competencias legislativas extraordinarias al presidente de la república con el objetivo de que expediera decretos con fuerza de ley, en los cuales se debía abordar lo atinente a los derechos y garantías de las víctimas pertenecientes a comunidades étnicas, en razón de lo cual se emitieron, en 2011, los decretos-ley 4633 para comunidades y pueblos indígenas, 4634 para pueblo ROM y 4635 para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras (LVRT, 2011, art. 205).

Ahora bien, la LVRT introduce la justicia transicional civil al modelo transicional colombiano a través del procedimiento legal para restitución jurídica y material de las tierras de las víctimas de despojo y abandono forzoso. Esta vertiente civil de la justicia transicional se encarga de resolver conflictos civiles con base en principios constitucionales y figuras extraordinarias, dejando a un lado la rigidez y rigurosidad de las normas procesales que regulan los procedimientos civiles, de modo que considere y favorezca a la parte débil del proceso (Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012) y parte de su carácter restaurativo se encuentra en la flexibilización de las rugosidades procesales y probatorias del procedimiento ordinario civil, para que las víctimas, de acuerdo con su alcance, puedan acreditar sus derechos y lograr el restablecimiento de estos (A. M. G. Rincón and Rocha, 2018)

La etapa administrativa del proceso de restitución de tierras permite evidenciar la implementación de un enfoque territorial y su respectiva metodología, puesto que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de

Tierras Despojadas, encargada de recibir y analizar las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras, realiza su respectivo estudio a partir de los criterios de gradualidad y progresividad en el proceso de restitución, los cuales buscan garantizar la seguridad y existencia de condiciones para un eventual retorno de las víctimas a su territorio (LVRT, 2011, art. 17-18).

El proceso de restitución se llevará a cabo de manera gradual y progresiva a través de una focalización que inicia por las zonas más afectadas por despojo y abandono de tierras. Al interior de estas zonas, la fuerza pública, la Unidad de Restitución y los entes territoriales definirán en qué municipios o veredas se dará inicio al trámite de restitución. Esto para facilitar, además de la restitución jurídica, la restitución material en condiciones de seguridad y dignidad, que involucra la coordinación entre nación y territorio para acercar toda la oferta institucional a las familias restituidas en pro del restablecimiento de su proyecto de vida (Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012).

El territorio, en este caso, se convierte en una fuente de información, en la etapa de valoración de hechos y pruebas, en la cual se considera la densidad histórica del despojo, se coteja la información proporcionada por instituciones públicas —Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los catastros descentralizados, notarías municipales...—, y se realiza trabajo de campo, cartografía social, avalúos (LVRT, 2011, art. 76).

Así mismo, el territorio es fuente de información en el desarrollo de los procesos de: (i) macrofocalización, el cual consiste en agrupar áreas geográficas de mayor extensión como los departamentos y determinar si es posible iniciar un estudio de los casos de despojo, desplazamiento

o abandono forzoso de esa área (Guzmán y Barón, 2018) y (ii) microfocalización, que determina las condiciones de posibilidad del estudio de las solicitudes recibidas, por ende, de la restitución de tierras en municipios, corregimientos y veredas determinados, considerando la seguridad de las víctimas para evitar una posible revictimización (Hernández et al., 2016).

El procedimiento de restitución de tierras en lo atinente a su metodología de macro y microfocalización constituye un antecedente del enfoque territorial en las normativas transicionales, sin embargo, deja abierta la pregunta sobre la efectividad de la medida, puesto que no se entiende cómo es posible restituir predios despojados por el conflicto en medio de la continuidad de este. En el aspecto práctico, esta metodología resultó bastante contradictoria debido a que las víctimas debían esperar a la microfocalización de su vereda o municipio, lo cual estaba supeditado a que las condiciones de seguridad resultaran óptimas, ello redundó en la imposibilidad de los jueces de tierras de hacer efectivas las sentencias de restitución y en la incapacidad del Estado de proporcionar seguridad a las víctimas accionantes.

Ahora bien, esta Ley permitió presentar una continuidad en la evolución normativa de la justicia transicional en el país, puesto que en este caso se evidencia una consolidación —legal formal— de los derechos de las víctimas y, con ello, de las obligaciones del Estado, especialmente porque introduce como política pública el enfoque diferencial para la atención de las víctimas, un eje transversal de articulación nación-territorio, en tanto, los procedimientos y las medidas determinadas en la ley deben adecuarse a las necesidades diferenciales de grupos poblacionales y a la gestión territorial pública de los gobiernos locales y, no menos importante, desarrolla un procedimiento en el cual el territorio funge como

elemento imprescindible en el restablecimiento de los derechos de las víctimas.

## **Implementación del enfoque territorial en la Jurisdicción Especial para la Paz**

Teniendo en cuenta las aproximaciones conceptuales y los antecedentes normativos expuestos, es momento de profundizar en la implementación del enfoque territorial en la JEP, como garantía al principio de centralidad de las víctimas. Vale recordar que la justicia transicional buscar dar una respuesta ética, jurídica y política a las víctimas garantizando sus derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a las garantías de no repetición.

En relación con lo anterior, surge como elemento imprescindible la implementación de los enfoques diferenciales, los cuales permiten abordar las condiciones de discriminación, exclusión y violencia sistemática a las que están sujetas las víctimas. En el caso colombiano, el territorio juega un papel fundamental para comprender las dinámicas del conflicto y, al mismo tiempo, para incidir en estos contextos que permiten su continuidad. Esto se logra evidenciar a partir de la denominada “paradoja colombiana”, en tanto coexisten el recrudecimiento de la violencia en algunos territorios, con la más *elogiada* estabilidad institucional, en los centros urbanos (Burbano y Ordóñez, 2017).

## **Jurisdicción Especial para la Paz**

En 2012, el Gobierno Nacional inició una agenda de negociación política con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC-EP—, con el objetivo de dar fin al conflicto armado. Tras casi cuatro años de negociaciones, se suscribió el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, en el cual se acordaron medidas estructurales

sobre seis puntos, algunos de ellos considerados como causas del origen y la prolongación del conflicto armado, como son la reforma rural integral, la participación política y la solución al problema de drogas ilícitas. Por otro lado, se suscribieron acuerdos atinentes a los aspectos operativos y transversales al proceso de transición, entre ellos, el punto respectivo a los derechos de las víctimas, a través del cual se diseñó el SIVJRNR como modelo de justicia transicional a implementar en el país.

Por medio del Acto Legislativos 01 de 2017, se incorporó al ordenamiento jurídico el SIVJRNR y sus componentes con especial rango constitucional; en igual sentido, el Acto Legislativo 02 de 2017 dispuso que los puntos del Acuerdo Final que se correspondan con el DIH y con los derechos fundamentales desarrollados en la Constitución Política, deben entenderse como parámetro de interpretación constitucional y como “referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final” (Acto Legislativo 02, 2017, art 1), en este supuesto se sitúan los derechos de las víctimas y el modelo transicional pactado para su materialización.

Ahora bien, el SIVJRNR está compuesto por mecanismos y medidas extrajudiciales, a decir, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición —CEV—<sup>55</sup>; la Unidad para la Búsque-

---

55 Cuyo mandato es: “busca[r] conocer la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto y contribuir al esclarecimiento de las violaciones e infracciones cometidas en el mismo y ofrecer una explicación amplia de su complejidad a toda la sociedad; promover el reconocimiento de las víctimas y el reconocimiento voluntario de las responsabilidades individuales o colectivas de quienes participaron directa e indirectamente en el conflicto armado; y promover la convivencia en los territorios para garantizar la no repetición” (Acto Legislativo, 2017, art. 2)

da de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado —UBPD —<sup>56</sup>, las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición; y como único componente judicial, la Jurisdicción Especial para la Paz —JEP—, encargada de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al DIH en el marco del conflicto armado.

Este sistema se concibe como un modelo transicional holístico, como se expuso en las aproximaciones teóricas, los derechos de las víctimas se satisfacen con un propósito de integralidad a partir de la articulación entre los enunciados mecanismos y medidas. Aunque cada componente cuenta con un mandato autónomo, tienen como objetivo común garantizar los derechos de las víctimas, asegurar el esclarecimiento de la verdad y rendición de cuentas por lo ocurrido, buscar el reconocimiento de responsabilidades de quienes participaron en el conflicto armado, otorgar seguridad jurídica a los responsables de delitos graves y contribuir a la promoción de la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2017). Todo ello, a partir de un régimen de condicionalidad que busca proveer beneficios penales solo a quienes proporcionen verdad plena y exhaustiva en cada uno sus componentes, se comprometan a reparar a las víctimas y garanticen la no repetición.

---

56 Es un ente de carácter nacional, humanitario y extrajudicial, que “dirigirá, coordinará y contribuirá a la implementación de acciones humanitarias encaminadas a la búsqueda y localización de personas dadas por desaparecidas en contexto y debido al conflicto armado que se encuentren con vida y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la identificación y entrega digna de sus restos” (Acto Legislativo, 2017, art. 3).

La garantía de los derechos de las víctimas dependerá de la efectividad en los canales de comunicación entre estas entidades, de la complementariedad en las medidas de reparación, así como del acceso y traslado de información entre ellas. En este sentido, los mecanismos y medidas de verdad, justicia, reparación y no repetición deben estar interconectados por medio de relaciones de condicionalidad e incentivos (Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2017).

Uno de los paradigmas orientadores del Sistema corresponde a la implementación de la justicia restaurativa, entendida desde el acuerdo como “la restauración del daño causado y la reparación de las víctimas afectadas por el conflicto” (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2017, p. 144), con el objetivo de terminar con la situación de exclusión social que propició la victimización, por lo que dispone la implementación de un enfoque integral que priorice las necesidades y la dignidad de las víctimas. Este principio de justicia restaurativa aunado con el de centralidad de las víctimas, corresponden al marco que dota de sentido la implementación de enfoques diferenciales (Colombia. Congreso de la República, 1994).

Ahora bien, la JEP es una nueva jurisdicción de carácter transicional con rango constitucional, encargada de administrar justicia transicional de manera autónoma, bajo un régimen legal propio, su marco normativo está conformado por el Acto Legislativo 01 de 2017, la Ley de procedimiento 1922 de 2018, la Ley de Amnistía o Indulto 1820 de 2016, y la Ley Estatutaria 1957 de 2019. Este le otorga la calidad de instancia de justicia formal con las herramientas jurídicas para ejercer dicha autonomía. Cuenta con competencia material prevalente sobre las demás jurisdicciones —bajo la lógica

de órgano de cierre— en lo que respecta a las conductas cometidas con anterioridad al 1 de diciembre de 2016, relacionadas directa o indirectamente con el conflicto armado, especialmente aquellas que se consideran graves infracciones al DIH o graves violaciones de los Derechos Humanos (Colombia. Congreso de la República, 2019). El Acto Legislativo 01 de 2017 señala que serán objeto de investigación y juzgamiento:

Los delitos de lesa humanidad, el genocidio, los graves crímenes de guerra, la toma de rehenes u otra privación grave de la libertad, la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada, el acceso carnal violento y otras formas de violencia sexual, la sustracción de menores, el desplazamiento forzado, además del reclutamiento de menores conforme a lo establecido en el Estatuto de Roma. (Art.16)

Así mismo, tiene competencia personal para juzgar a todos los que participaron directa e indirectamente en el conflicto armado, estos son, excombatientes de las FARC-EP, miembros de la fuerza pública, demás agentes del Estado y terceros civiles que se hayan sometido voluntariamente a ésta<sup>57</sup> (Colombia. Congreso de la República, 1994, 2019).

La JEP está conformada por tres salas de justicia: la Sala de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad

---

57 La Sentencia C-674 de 2017 expresa respeto a la participación de terceros civiles y agentes del Estado diferentes las fuerzas militares, que su comparecencia forzosa a la JEP “anula la garantía del juez natural y el principio de legalidad”, por lo tanto, determinó que estos solo “accederán a esa instancia voluntariamente, en función de las ventajas que puedan obtener como contrapartida a su decisión de aportar verdad, reparación y garantías de no repetición”

y de Determinación de los hechos y conductas, la sala de Definición de situaciones jurídicas, y la sala de Amnistía o indulto. Como órgano de cierre y máxima instancia de la JEP está el Tribunal para la Paz, compuesto por cuatro secciones, dos de primera instancia —en caso de reconocimiento de verdad y responsabilidad y cuando haya ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad—, la sección de revisión y la sección de apelación (Acto legislativo 01, 2017, art. 7), todas las anteriores a cargo del ejercicio de las funciones jurisdiccionales. Por último, la JEP consta de una Unidad de Investigación y Acusación (Colombia. Congreso de la República, 2019).

Además, existen diferentes dependencias dentro de la jurisdicción que son las encargados de cumplir funciones de gerencia y gobierno judicial, es decir, del funcionamiento administrativo y misional —de apoyo a las funciones jurisdiccionales— de la JEP, en este caso corresponden a la Presidencia, el Órgano de Gobierno y a la Secretaría Ejecutiva, que para esta investigación tuvieron especial relevancia, puesto que son los encargados de introducir el enfoque territorial en las actuaciones de la JEP.

Las actuaciones, procedimientos y decisiones de la JEP se rigen por los principios establecidos en la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y los desarrollados en el marco normativo, estos son, el principio de efectividad de la justicia restaurativa, del procedimiento dialógico, principios *pro homine* y *pro víctima*, al debido proceso, el principio de centralidad de los derechos de las víctimas, de participación efectiva de éstas, seguridad jurídica, entre otros. Estos se conciben como criterios orientadores de las actuaciones de la Jurisdicción, sin mayor rigurosidad en lo que se entienden

desde la dogmática constitucional como principio (Colombia. Congreso de la República, 1994, 2019).

Dentro del desarrollo de dichos principios, el de centralidad de las víctimas ostenta especial relevancia, por lo tanto, se desarrollará a mayor profundidad.

### *Principio de centralidad de las víctimas en la JEP.*

El principio de centralidad de las víctimas se sitúa como una cláusula general en el corazón del Acuerdo Final, estableció que la satisfacción de los derechos de las víctimas se conservaría como prioridad en el modelo transicional del SIVJRNR. El Sistema parte de los criterios orientadores del reconocimiento de las víctimas como ciudadanos y ciudadanas con derechos, del carácter reparador de la verdad plena y exhaustiva, del reconocimiento voluntario de responsabilidad por quienes hicieron parte del conflicto y de la garantía a los derechos a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2017, p. 127).

La implementación normativa del Acuerdo Final, en especial del SIVJRNR, ha tenido como principal desafío hacer realidad un principio mencionado de forma constante en el marco de las negociaciones: “Las víctimas están en el centro del acuerdo”. Este principio es relevante porque resume la razón de ser de las instancias y las medidas que componen el SIVJRNR y responde a las expectativas de las víctimas en relación con el proceso de transformación que conlleva el cumplimiento del Acuerdo Final (Comisión Colombiana de Juristas, 2010).

El artículo 13° de la Ley Estatutaria de la JEP —Ley 1957, 2019— desarrolla el principio de centralidad de los derechos de las víctimas desde los siguientes aspectos:

(i) garantía a los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (ii) valoración de la gravedad del sufrimiento infligido por los hechos victimizantes en el marco del conflicto, (iii) la introducción de la justicia restaurativa en atención a las necesidades y dignidad de las víctimas y (iv) implementación de enfoques diferenciales, con relación a las consecuencias diferenciadas del daño.

Uno de los componentes del principio de centralidad de las víctimas refiere a la efectividad de sus derechos, lo cual se encuentra íntimamente relacionado con el régimen de condicionalidad que deben cumplir los comparecientes en la JEP para conservar los beneficios penales, a decir, aportar verdad plena y exhaustiva, reparar a las víctimas y garantizar la no repetición (Colombia. Congreso de la República, 2019).

Por su parte, la Ley 1922 de 2018 en los artículos 2° y 3° concibe la centralidad de los derechos de las víctimas desde el derecho a su participación en los procesos que se adelanten ante la JEP, en lo que respecta a su representación jurídica, a su participación colectiva en casos de macrovictimización y a la acreditación de su calidad de víctima para participar.

Hasta este punto, se encuentran diversos componentes que conforman el principio de centralidad, estos son, el deber internacional del Estado de garantizar los derechos de las víctimas, la obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de los hechos victimizantes, especialmente aquellas graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH, el deber que tienen los comparecientes en la JEP de contribuir a su materialización, el derecho fundamental de las víctimas a la participación en las actuaciones dentro de la Jurisdicción.

Como se evidenció, el principio de centralidad de las víctimas está estrechamente relacionado con la implementación de los enfoques diferenciales, en términos de que para hablarse de una verdadera centralidad debe considerarse la efectiva implementación de los enfoques, es decir, de la diferencia e incluso podrían fungir como herramientas de medición en términos de efectividad de las medidas que materializan este principio. A mayor implementación de enfoques diferenciales —en términos operativos y sustanciales— mayor centralidad efectiva de las víctimas dentro de la JEP, por tal razón, se ahondará a continuación en la noción que desarrolla la Jurisdicción del enfoque territorial.

### *El enfoque territorial en la JEP.*

Para el Acuerdo Final, el enfoque territorial comprende el reconocimiento de “necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; [procurando] implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía” (FARC-EP y Gobierno de Colombia, 2017, p. 6). Sin embargo, esta concepción del enfoque está supeditada a una implementación operativa y directa en el territorio, responde al objetivo de disminuir las brechas de desigualdad —especialmente en términos de desarrollo— entre la ruralidad y las zonas urbanas, por lo que procura la inclusión de los territorios especialmente afectados por el conflicto (Carvajal, 2017).

No obstante, la implementación del enfoque territorial en la JEP implica ampliar dicha noción más allá de lo que trae consigo llegar a los territorios donde se encuentran las víctimas, se hace necesario abordarlo como

elemento transversal que permite con mayor efectividad y en conjunto con los demás enfoques diferenciales, garantizar los derechos de las víctimas con las características particulares de su victimización, identidad y desde su categoría como sujetos de especial protección constitucional.

Así las cosas, el Acto Legislativo 01 de 2017 establece que el SIVJRNR deberá contar con “un enfoque territorial, diferencial y de género, que [corresponda] a las características particulares de la victimización en cada territorio y cada población” (art. 1). Bajo este entendido, el enfoque territorial en la JEP busca, por un lado, comprender las dinámicas territoriales del conflicto, y por otro, proporcionar un tratamiento diferenciado con relación a los repertorios de victimización implementados en dichos territorios, a ciertos grupos poblacionales específicos.

Este mismo Acto Legislativo en su artículo 12° párrafo, indicó que las normas que rigen la JEP deben incluir garantías procesales, sustanciales, probatorias y de acceso, que permitan satisfacer los derechos de las víctimas a través de medidas diferenciales y especiales. Cabe anotar que, en la normatividad, el enfoque diferencial, muchas veces, hace referencia genéricamente a los diversos grupos poblacionales e identidades, sin embargo, lo que respecta al enfoque territorial —no hace alusión directa, sino que corresponde a una categoría de análisis del conflicto— entiende que el territorio está implícito en las condiciones de vulnerabilidad, discriminación y victimización de dichas comunidades, sin ahondar más en este.

Por su parte, la Ley de procedimiento concibe el enfoque territorial desde la lógica de la diversidad territorial,

entendiendo que “este principio de diversidad se traduce en la obligación de adoptar medidas adecuadas y suficientes a favor de los sujetos de especial protección constitucional” (Colombia. Congreso de la República, 1994 art. 1, lit. c) considerando las condiciones de marginalidad social, económica y territorial, lo cual según esta disposición debe observarse en todas las actuaciones, procedimientos, decisiones y controles de la Jurisdicción.

Los objetivos de la JEP son interdependientes a los enfoques territorial, diferencial y de género, evidencia de esto es que la Ley Estatutaria 1957 de 2019, desarrolla el principio de centralidad de las víctimas y reconoce que existen unas consecuencias particulares del conflicto cuando se cometen sobre ciertas personas:

Las consecuencias de tales violaciones son más graves cuando son cometidas, contra mujeres o cuando se trata de víctimas pertenecientes a los grupos más vulnerables, o sujetos de especial protección constitucional, que merecen una reparación y protección especial, entre ellas, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros grupos étnicamente diferenciados, las comunidades religiosas, los campesinos, los más pobres, las personas en condición de discapacidad, las personas desplazadas y refugiadas, las niñas, niños y adolescentes, la población LGBTI y las personas de la tercera edad. (Colombia. Congreso de la República, 2019 art. 13)

Por otra parte, un aspecto importante de la JEP es su condición de entidad centralizada —con sede principal en Bogotá—, con la salvedad de que tiene un carácter itinerante, esto quiere decir que puede sesionar

en cualquier parte del país o “emplear instrumentos administrativos y financieros para procurar su presencia territorial” (Colombia. Congreso de la República, 1994 art. 114), según corresponda a la necesidad del proceso y a los derechos de las víctimas.

Este enfoque reitera el deber del Estado de garantizar los derechos de los ciudadanos, “en todo el territorio nacional sin distinciones de grado, intensidad o geografía” (García y Espinosa, 2011, p. 35) y se aúna a la obligación —actual y vigente— de satisfacer los derechos de las víctimas, empezando por garantizar el acceso al derecho a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Por lo tanto, si se quiere garantizar la centralidad de las víctimas debe hacerse con ellas en los territorios, con los grupos más vulnerables, e indagando por la verdad que pueden proporcionar.

### **Aportes de la implementación del enfoque territorial al principio de centralidad de las víctimas en la Jurisdicción Especial para la Paz**

Debido al carácter exploratorio que tuvo esta investigación, y a partir de los insumos documentales públicos dispuestos por la JEP, se dilucidan unos aportes al principio de centralidad de las víctimas en función de la implementación del enfoque territorial. Para ello, se hace necesario aclarar que en comparación con los demás enfoques diferenciales —de género y étnico— el territorial todavía permanece con un deficiente abordaje teórico y metodológico, evidencia de ello es que la comisión territorial encargada de “promover la efectiva implementación del enfoque territorial ( ) en el componente de justicia del SIVJRN” (Reglamento General 001, 2018,

Art.101) fue la única comisión de enfoques diferenciales que no realizó un balance de implementación de 2018, ni hizo proyección para 2019<sup>58</sup>. Por tal razón, se dilucida que aún no existen unos lineamientos sistematizados y claros que den cuenta de este enfoque en su implementación, por lo que se tomó como referente el marco normativo y orgánico de la JEP aunado con las bases teóricas planteadas.

Por otra parte, este artículo de investigación reconoce la importancia de la implementación efectiva del enfoque territorial como garantía a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y dado que estos aspectos fácilmente se convierten en expresiones retóricas, es deber de la academia aportar a su concreción o como se hizo en este caso, a su sistematización.

El concepto de “enfoque territorial” lleva consigo una transformación social sorprendente, sin embargo, su alcance se desvanece, pues gran porcentaje de la ciudadanía, no logró identificar en esas páginas una clara comprensión de lo que se pretende, encontrando en la expresión de enfoque territorial una decoración del lenguaje sin mayor significación (Carvajal, 2017).

## **El territorio como categoría de análisis en los hechos victimizantes**

Uno de los elementos desarrollados por el marco normativo de la JEP, con relación a la implementación del enfoque territorial como se ha expuesto, va dirigido a la comprensión de las características particulares

---

58 Pueden consultarse los informes de gestión de cada uno de los componentes de la JEP en el siguiente enlace web: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Transparencia/Planeacion/Informes-de-gestion.aspx>

de victimización en los territorios. Bajo esta lógica, los aportes encontrados evidencian —formalmente— la implementación de éste dentro de la misión de la JEP dirigida a garantizar los derechos de las víctimas con enfoque territorial.

Muestra de lo anterior es la creación de instancias específicas con el objetivo explícito de implementar el enfoque territorial, especialmente aportando insumos para el análisis y gestión de la información, así como para la elaboración de contextos con el fin de generar insumos analíticos a las actuaciones procesales que se adelantan en las salas de justicia y también en el Tribunal para la Paz, lo cual permite hablar concretamente de aportes en la relevancia del reconocimiento de dinámicas territoriales del conflicto o de las “geografías de la guerra” (Mahecha, 2014).

Así mismo, la JEP cuenta con una comisión territorial como instancia de carácter permanente, que promueve la efectiva implementación del enfoque territorial en la Jurisdicción. Dentro de sus funciones se encuentra la de “formular y definir metodologías para establecer tipos y dinámicas de vulnerabilidad y elaborar protocolos, manuales y directrices, con miras a asegurar el enfoque territorial” (Acuerdo No. 001, 2018, Art.101,102)., y además debe documentar el impacto territorial de los hechos victimizantes y dejar constancia de los factores que lo propiciaron.

Se encuentra también el Grupo de Análisis de la Información —GRAI— creado a través del Acuerdo OG 004 de 2018, el cual tiene como misión proporcionar

un modelo de análisis socio jurídico con fines judiciales restaurativos entendido como la construcción de conocimiento en relación (...) con la

dimensión de los daños causados a las víctimas, (...) y en el que resulta fundamental comprender la dinámica territorial del conflicto (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019b, p. 3)

A través de la recolección, consolidación, sistematización y preservación de la información de los casos que llevan los despachos, salas y secciones.

Integrado al GRAI, se encuentra el Equipo de Análisis de Dinámicas del Conflicto con Enfoque Territorial, el cual busca aportar un análisis contextual respecto a las estructuras, organizaciones, redes responsables, alcances territoriales y fenómenos sociales y políticos asociados al conflicto que permitan la comprensión de los casos —hechos victimizantes— ubicados en periodos y espacios concretos.

Por otra parte, está la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad —SRVR— encargada de emitir una resolución de conclusiones, en la cual se identifican los casos más graves y representativos con su respectiva calificación jurídica y se direccionan según el reconocimiento o ausencia de verdad de los comparecientes a otras instancias para lo de su competencia (Ley 1957, 2019, Art.27). Esta sala diseñó una metodología de priorización y selección de casos que permite —dentro de sus funciones— una gestión óptima de los informes recibidos por parte de organizaciones de víctimas y demás entidades estatales encargadas de remitir información sobre hechos victimizantes. Con esta metodología la SRVR “se guiará por las recomendaciones de las comisiones étnica, de género y territorial (...), le dará especial importancia al enfoque territorial como principio integrador de otros enfoques y como metodología” (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018a, p. 5)

Dentro de los criterios de priorización se analiza la dimensión de impacto de carácter subjetivo y objetivo. El primero estudia dentro de sus consideraciones, “la condición de vulnerabilidad de las víctimas, condición de pobreza, rol social de la víctima derivadas de patrones históricos, sociales y culturales de discriminación y ausencia o debilidad consuetudinaria de las instituciones estatales en el territorio afectado” (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018a, p. 11). Así mismo, el criterio objetivo referido a los hechos concretos toma en cuenta la magnitud de la victimización en un sentido de extensión y concentración en determinados territorios.

Bajo estas consideraciones, la SRVR hasta el momento ha priorizado la situación territorial de los municipios de Ricaurte, Tumaco y Barbacoas en Nariño (caso 002); de la región de Urabá, que integra a los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Dabeiba, y El Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y Acandí (Caso 004); y del Norte del Cauca en los municipios de Santander de Quilichao, Suárez, Buenos Aires, Morales (Caso 005).

Con lo anterior, se evidencia el carácter transversal del territorio en los repertorios y dinámicas de violencia y esto permite su reconocimiento situado, pero también evidencia la interrelación del territorio —implementado como enfoque— con la victimización de sujetos de especial protección constitucional, por tanto, no resulta gratuito que los casos hasta ahora priorizados territorialmente ostenten también la necesidad de una implementación simultánea de los enfoques étnicos y de género, así mismo, hace evidentes las condiciones preexistentes de marginalidad de los territorios con la ausencia del Estado y las situaciones históricas —estructurales— de discriminación y exclusión de algunas poblaciones.

Lo anterior, tiene una relación directa con lo que se ha expuesto del principio de centralidad de las víctimas en la JEP, especialmente, en lo que concierne al componente de valoración de la gravedad del sufrimiento de las víctimas dentro de la comprensión de los repertorios de violencia en los territorios, la integración de sujetos de especial protección aunado al carácter territorial, así como las relaciones de poder, sociales, políticas preexistentes, transformadas por la guerra, entre otros.

Para entender esas realidades, no basta con cartografiar o señalar los puntos que indican las acciones de violencia o con describir la larga historia del despojo y mostrar la distribución espacial de las acciones de los distintos actores de forma aislada y desarticulada de las realidades de los territorios. Es necesario enfatizar y profundizar el conocimiento en la geografía del conflicto, es decir, en la producción social del espacio y del territorio que lo materializan y que afecta activamente la vida social de la población en estos lugares (Cuartas et al., 2013).

## **Acceso a la justicia**

El derecho fundamental al acceso a la justicia opera como un derecho bisagra, es decir, “un derecho cuya denegación acarrearía la de todos los demás” (López, 2013, p. 243). En las aproximaciones teóricas se desarrolló dicho concepto con enfoque territorial, lo cual implica su reflexión a partir del acceso directo a las instituciones, a la oferta de justicia en los territorios, a la administración de justicia y a la participación de las víctimas en las actuaciones que las aluden.

Dentro de los derechos de las víctimas que amparan dicho acceso a la justicia están el de

recibir asesoría, orientación y representación judicial a través del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa (SAAD) de la JEP, contar con acompañamiento psicológico y jurídico en los procedimientos y ser informadas del avance de las investigaciones y de los procesos, así como de las audiencias, para intervenir en ellas. (Colombia. Congreso de la República, 2019 art. 13-15)

De ello, se deduce que el componente pedagógico respecto al funcionamiento de la JEP es relevante y como condición de posibilidad, para la garantía de dichos derechos, está la presencia institucional de la Jurisdicción en los territorios.

Ahora bien, la Secretaría Ejecutiva como “órgano que administra, gestiona y ejecuta los recursos de la JEP para cumplir con sus objetivos misionales” (Reglamento 001, 2018, art. 88), dispuso la creación de la dependencia de víctimas dentro del Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa, y en este:

- **Enlaces territoriales:** Tienen como objetivo generar presencia en los territorios y, con ello, crear relaciones de confianza y legitimidad con organizaciones sociales y de víctimas y con los gobiernos locales, además, son los encargados de realizar pedagogía y fungen como canal de comunicación con la Jurisdicción. Se situaron estratégicamente con relación al cruce de variables entre los municipios con presencia histórica de las FARC-EP y aquellos en los que se dieron ejecuciones extrajudiciales, añadiendo además el alcance departamental y municipal de los mismos (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018c).

Actualmente, hay enlaces en Antioquia, Cauca, Putumayo, Santander, Magdalena Medio, Huila y Tolima;

Valle y Eje Cafetero; Norte de Santander, Córdoba y Sucre; Caquetá, Nariño, Chocó, Meta y Casanare; Cesar y La Guajira; Guaviare, Atlántico, Norte de Bolívar y Magdalena; Arauca, Costa del Valle del Cauca, Urabá, Bajo Atrato y Darién; Cundinamarca y Boyacá (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019e).

- **El Departamento de atención a víctimas:** integrado por duplas psicojurídicas encargadas de “garantizar los derechos de las víctimas, a través de su participación efectiva mediante la información, la asesoría, la pedagogía, el apoyo y el acompañamiento psicojurídico” (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019a). Actualmente cuenta con 39 funcionarios ubicados en los mismos municipios de los enlaces territoriales.
- **Sedes regionales:** permiten un acceso más directo de las víctimas al portafolio de servicios de la JEP en los territorios y prestan apoyo en las gestiones de investigación y acusación judicial. Actualmente, hay solo dos sedes, una en Corozal, Sucre y, la otra, en Cúcuta, Norte de Santander. Esta última cuenta con, un enlace territorial, cuatro abogados y cuatro psicólogos que prestan atención psicojurídica a víctimas y comparecientes, además, seis profesionales de la Unidad de Investigación y Acusación (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019c).

En contextos transicionales como el colombiano, el derecho al acceso a la justicia en los territorios cobra especial relevancia, “pues es donde se satisfacen los derechos, se aprecian las instituciones y se siente la verdadera paz” (Valencia, 2018, p. 1). Desde el Acuerdo Final, se reiteró la importancia de las unidades administrativas territoriales lo cual implicaba no solo agenciar a las víctimas y a las comunidades, sino también tener efectiva presencia —diferencial— en los territorios.

Sin embargo, como se evidencia, el alcance territorial de la JEP en términos administrativos es todavía incipiente, la realidad de los territorios colombianos va más allá de las pretensiones idealizadas de abarcar toda la geografía del país, pues se sitúa en lo que se describió anteriormente como *apartheid institucional*, así pues, el acceso de las víctimas a la JEP corresponde a uno de los más grandes retos a intervenir, puesto que se renueva el planteamiento de Uprimny (2006) sobre la implementación de un modelo de Justicia Transicional en unos territorios que no están en transición y que, por el contrario, asisten a la renovación de los ciclos de violencia que mantienen las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de las víctimas. En definitiva, la pregunta es hasta dónde puede llegar la paz en el país.

Otro aspecto relevante, corresponde al carácter itinerante de la Jurisdicción (Ley 1957,2019, Art.114). Esta se ha caracterizado por realizar diligencias judiciales directamente en los territorios, integrando a la formalidad propia del proceso un carácter reparador y simbólico, en tanto proporciona a las víctimas un espacio que pueden dotar de sentido según su propia cosmogonía, escala de valores u otros elementos que den cuenta de sí mismos como sujetos —indígenas, afrocolombianos, mujeres, comunidad LBGTIQ+, etc.— y del dolor causado por la victimización. Para resaltar como aporte a la centralidad de las víctimas sobresalen los siguientes eventos:

- **El proceso de consulta previa con comunidades afrodescendientes, pueblos indígenas y ROM.** Junto a la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la JEP tuvo 113 encuentros territoriales en 28 departamentos del país (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019d)

- **Entrega de informes de organizaciones de víctimas a la SRVR.** En el municipio de Apartadó, Antioquia, se realizó la fase oral del informe mixto sobre hechos de violencia sexual y violencia basada en género, ocurridos con ocasión o en el marco del conflicto armado en el Urabá antioqueño y el Atrato chocoano, informes que fueron incluidos al caso priorizado 005 sobre la situación territorial de la región de Urabá (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018d).
- **Audiencia pública de medidas cautelares por parte de la Sección de Primera Instancia para casos de ausencia de reconocimiento de verdad y responsabilidad.** Se realizó con el objetivo de proteger a la escombrera como posible lugar de inhumación de personas desaparecidas en la Comuna 13 de Medellín (Jurisdicción Especial para la Paz, 2019a).
- **Audiencia de régimen de condicionalidad por parte de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas.** Se realizó en San Gil, Santander, audiencia de régimen de condicionalidad en el contexto de protesta social, a siete campesinos y campesinas que hacían parte de una concentración en el sector del Copey (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018b).

Lo anterior puede considerarse como uno de los grandes aportes de la implementación del enfoque territorial, puesto que estos escenarios permiten la expresión de su dolor, frustración e incluso la confrontación con las instituciones públicas que hicieron caso omiso a sus requerimientos e incluso incidieron en su revictimización.

## **Conclusiones: el enfoque territorial reto conceptual y metodológico para la JEP**

Los aportes al principio de centralidad de las víctimas en la JEP, debido a la implementación del enfoque territorial, pueden describirse ampliamente en dos aspectos enunciados. El primero, atinente a la noción de territorio como categoría de análisis a partir de la cual se da un abordaje diferenciado a los hechos victimizantes, indagando por la verdad del territorio como escenario de disputa, de repertorios de violencias particulares, y como espacio territorializado por las víctimas desde la interseccionalidad de sus discriminaciones. Y, el segundo, en términos del acceso de las víctimas a la justicia, a la JEP, en lo atinente al alcance institucional en el territorio nacional.

El abordaje del territorio como categoría de análisis se evidenció a partir de la creación de dependencias dentro de la JEP encargadas concretamente de acotar al territorio como elemento principal en el análisis de los hechos victimizantes. La implementación del enfoque territorial aunado a los demás enfoques en una misma relación de integralidad, aportan de manera conjunta y sistemática a una verdad más exhaustiva y completa que, en definitiva, si no contara con el territorio —como una noción más amplia y situada en el contexto del conflicto— resultaría fragmentaria e inconclusa.

Evidencia de ello es el diseño de la metodología de priorización y selección de casos de la SRVR que, como se pudo observar, desarrolla criterios a partir de los cuales busca situarse en contexto de los hechos victimizantes y, con ello, “identificar los hechos más representativos desde la perspectiva de ruptura de relaciones

sociales y la ocurrencia de daños multidimensionales” (Jurisdicción Especial para la Paz, 2018a, p. 5) lo cual evidencia un concepto ampliado de territorio que se sitúa al contexto del conflicto armado, pero, sobre todo busca responder a las víctimas desde los enfoques diferenciales, asumiendo la magnitud de la victimización, la valoración del sufrimiento, los repertorios de violencia más arraigados en los territorios, entre otros, bajo una lógica restaurativa y no solo de investigación criminal.

Así mismo, estos aportes desde el territorio como categoría analítica son un insumo a las diligencias judiciales y otorgan un carácter reparador al proceso mismo. No son independientes las formas de implementar el enfoque, en este caso, el contexto que genera acercarse a las múltiples realidades de los territorios permite un conocimiento situado tanto de las comunidades como de las víctimas. Por ello, se mencionaba anteriormente que no resulta gratuito que la efectiva implementación de los enfoques étnicos y de género deba ir acompañada de un enfoque territorial, porque desde la noción del territorio se comprende de manera más integral la victimización de las mujeres y la sistematicidad de la violencia sexual y otras basadas en el género, la población afrocolombiana en departamentos como el Chocó, la de los pueblos indígenas con significados diversos del territorio según sea su cosmogonía y de las comunidades campesinas que conciben la tierra como trabajo, y éste como fuente de dignidad.

Se presenta como reto la conceptualización del enfoque territorial y su caracterización profunda en escenarios de justicia transicional. Como se enunció, existe un déficit investigativo; lo presentado en este artículo corresponde a un esfuerzo por articular lo que consta en

las disposiciones normativas, con el sentido que se esboza en el Acuerdo Final y permite la interrelación de conceptos sociojurídicos que desarrollan elementos valiosos para la comprensión de estas nuevas realidades jurídicas. Así mismo, se hace necesario afinar la metodología del enfoque territorial, ya que pareciera enunciativa, pero con pocos elementos que permitan hacer medible su alcance, por lo que una determinación metodológica clara permitiría que la implementación del enfoque territorial sea imperativa y no discrecional como se vislumbra.

En lo que respecta al acceso a la justicia de las víctimas con enfoque territorial, se evidencia el esfuerzo de la JEP por ampliar su alcance institucional, evidencia de ello es la labor que realizan los enlaces territoriales, las duplas psicojurídicas, la proyección de nuevas sedes territoriales. Sin embargo, este pareciera más un desafío estructural del Estado colombiano, por lo que a pesar de contar con claridades conceptuales y ratificar la consigna de que la paz se logra construyéndola en los territorios más afectados por el conflicto, perviven las condiciones de exclusión, discriminación y vulnerabilidad, la respuesta a ello también es reiterativa, se requiere que la implementación del Acuerdo Final se convierta en una política de Estado.

En el proceso de justicia transicional en Colombia se busca una solución política, pero los problemas de justicia social y económica quedan en parte postergados. Los determinantes del conflicto, como la desigualdad económica y el papel de la concentración de la propiedad, no son tratados con la profundidad requerida. Alcanzar la paz y la reconciliación exige eliminar las razones estructurales que llevaron a la violencia (Burbano, 2018).

Así las cosas, este artículo se propuso incentivar nuevas investigaciones e incluso su continuidad, que con seguridad puede nutrirse mucho más a través de un estudio interseccional de los enfoques, con un amplio trabajo de campo. Vale la pena reiterar que materializar el principio de centralidad de las víctimas no solo responde a un deber jurídico, sino también a un requerimiento ético y político que interpela directamente a toda la sociedad colombiana.

## Referencias

- Ambos, K. (2010). Procedimiento de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y Derecho Penal Internacional (No. 45.980). Editorial Temis S.A. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/26869.pdf>
- Arteaga, B. I. (2012). El enfoque diferencial: ¿Una apuesta para la construcción de paz? In *Identidades, enfoque diferencial y construcción de paz* (pp. 15–40). Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Asamblea General ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos: Vol. 217 A (III).
- Asamblea General ONU. (1965). Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.
- Asamblea General ONU. (2005). Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G04/169/17/pdf/G0416917.pdf?OpenElement>

- Burbano, C. V. (2018). ¿Justicia “territorial” para el posconflicto? Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/justicia-territorial-para-el-posconflicto/>
- Burbano, C. V. y Ordóñez, S. L. (2017). Sistema de justicia territorial para la paz. In Dejusticia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Carvajal, D. M. (2017). Del enfoque territorial, sus características y posibles inconvenientes en su aplicación en el marco del Acuerdo de paz. *Universitas Estudiantes*, 16, 57—76.
- Colombia. Congreso de la República. (1994). Ley 1922 de 2018: por medio del cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Colombia. Congreso de la República. (2019). Ley 1957 de 2019: Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). ABC para jueces en materia de restitución de tierras: Ley 1448 de 2011. Gobierno de Colombia.
- Colombia. Ministerio de Justicia. (2016). Ministerio de justicia y del derecho acceso a la justicia territorial: sistemas locales de justicia. Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Colombia. Ministerio del Interior. (2011). El enfoque diferencial y étnico en la política pública de víctimas del conflicto armado. Gobierno de Colombia.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2010). Informe sobre el derecho de acceso a la justicia de las víctimas del desplazamiento forzado. 35. [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/inf\\_2010\\_n5.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n5.pdf)

- Cuartas, G. I., Rico, D. y Salazar, K. (2013). Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario en Colombia. *Criterio Jurídico Garantista*, 5(8), 36–53. <https://doi.org/10.26564/21453381.416>
- FARC-EP y Gobierno de Colombia. (2017). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Desde Abajo.
- García, M. y Espinosa, J. (2011). Estado, municipio y geografía. In *Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales* (pp. 52—104). Dejusticia.
- García, M. y Espinosa, J. (2016). Los desafíos del apartheid institucional. In *Democracia, justicia y sociedad: Diez años de investigación en Dejusticia* (pp. 168—175). Dejusticia.
- Guzmán, A. y Barón, N. (2018). Dimensión constitucional y mecanismos de la acción de restitución de tierras en Colombia. *Revista de Derecho*, 8697, 142–169.
- Hamber, B. (2003). *Dealing with the Past: Rights y Reasons: Challenges For Truth Recovery in South Africa y Northern Ireland*. Fordham International Law Journal.
- Hernández, S. C., Rebolledo, J. E. R. y León, N. C. S. (2016). *La restitución de tierras y territorios*. Ediciones Antropos.
- Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2017). Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz Universidad de Notre Dame, 11.

- Jurisdicción Especial para la Paz. (2017). Misión, visión y objetivos. JEP. <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Mision-vision-objetivos.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2018a). Criterios y metodologías de priorización de casos y situaciones en la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad. JEP.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2018b). En San Gil, JEP realiza su primera audiencia en territorio. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/93/Comunicado-93---En-San-Gil,-JEP-realiza-su-primera-audiencia-en-territorio.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2018c). Primer boletín estadístico de la jurisdicción especial para la paz. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Primer-Boletín-Estadístico-de-la-JEP.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2018d). Un acto de dignificación de las víctimas de violencia sexual y violencia de género en Urabá. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Un-acto-de-dignificación-de-las-víctimas-de--violencia-sexual-y-violencia-de-género-en-Urabá.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019a). Despliegue nacional de la Jurisdicción Especial para la Paz. JEP. <https://www.jep.gov.co/Paginas/Servicio-al-Ciudadano/enlaces-territoriales.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019b). Estas son las conclusiones de la Audiencia de víctimas de desaparición forzada en la Comuna 13. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/Estas-son-las-conclusiones-de-la-Audiencia-de-víctimas-de-desaparición-forzada-en-la-Comuna-13.aspx>

- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019c). Informe de balance 2018 para la Plenaria del Grupo de Análisis de Información. In GRAI.
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019d). La JEP abrió en Cúcuta su segunda sede territorial. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/LA-JEP-abre-en-Cúcuta-su-segunda-sede-territorial.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019e). La JEP cumplió el mandato constitucional sobre consultas previas. JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/La-JEP-cumplió-el-mandato-constitucional-sobre-consultas-previas.aspx>
- Jurisdicción Especial para la Paz. (2019f). La JEP fortalece su presencia territorial con una oficina en Corozal, Sucre. JEP, 2.
- La Rota, M. E., Lalinde, S., Santa, S. y Uprimny, R. (2014). Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- López, F. H. T. (2013). Aproximación conceptual al “acceso efectivo a la administración de justicia” a partir de la teoría de la acción procesal. *Revista de Derecho Privado*, 3(24), 237—257.
- Mahecha, O. D. (2014). Encuentros estratégicos entre la geografía y las ciencias penales y forenses. *Criterio Jurídico Garantista*, 6(11). <http://revistas.fuac.edu.co/index.php/criteriojuridicogarantista/article/view/438>
- Martínez, D. (2018). Hacia la ampliación del concepto de justicia. La Jurisdicción Especial para la Paz en Colombia. In *La justicia al encuentro de la paz en contextos de transición. Reflexiones actuales para desafíos colombianos* (pp. 49—98). Universidad Externado de Colombia.

- Martínez, L. F. y Morales, D. M. (2018). El perdón en los procesos de justicia transicional. Las dos dimensiones es del perdón: el perdón interpersonal y el perdón de Estado. *Revista de Derecho*, 49, 351–385.
- Mate, R. (2010). Pensar el presente desde la centralidad de las víctimas / Entrevistado por José Antonio Zamora. *Revista de Teoría Crítica*, 2, 342—355.
- Olsen, T. D., Payne, L. A. y Reiter, A. G. (2010). *Transitional Justice in Balance: Comparing Processes, Weighing Efficacy*. In United States Institute of Peace press Washington D.C.
- ONU. (2010). Nota orientativa sobre el enfoque de las Naciones Unidas a la justicia de transición.
- Rincón, T. (2010). *Verdad, justicia y reparación: la justicia de la justicia transicional*. Editorial Universidad del Rosario.
- Robins, S. (2017). *Failing Victims? The Limits of Transitional Justice in Addressing the Needs of Victims of Violations*. *Human Rights y International Legal Discourse*, 02.
- Salas, L. G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 45—57.
- Sánchez, G. I. G. (2013a). Entre la esperanza y la frustración: luchas sociales por un marco jurídico para la reparación en Colombia 2004-2011. 70(155).
- Sánchez, G. I. G. (2013b). Justicia transicional “desde abajo”: Un marco teórico constructivista crítico para el análisis de la experiencia colombiana. *Co-Herencia*, 10(19).
- Serrano, A. (2013). Perspectivas diferenciales en la justicia transicional en Colombia: avances y retos. In *Desafíos para la reintegración. Enfoques de género, edad y etnia* (pp. 37—70). Centro Nacional de Memoria Histórica.

- Teitel, R. G. (2003). *Transitional Justice Genealogy*. *Harvard Human Rights Journal*, 16, 69–94.
- Tinta, M. F. (2001). La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento. *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 43, 159–206.
- Uprimny, R. (2006). ¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia. *Dejusticia*.
- Uprimny, R., Sánchez, L. M. y Sánchez, N. C. (2014). Algunos lineamientos para pensar el marco jurídico de la transición en Colombia en el contexto de un proceso de paz con los grupos guerrilleros. In *Justicia para la paz, crímenes atroces, derecho a la justicia y paz negociada* (pp. 90–151). *Dejusticia*.
- Vacas, F. (2017). El estatuto jurídico internacional de las víctimas de crímenes internacionales y su incidencia en los procesos de justicia transicional y de paz. In *Cuadernos cultura de Paz. Desarrollo, derechos humanos y víctimas: Triángulo virtuoso para la paz* (pp. 27–39). Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”.
- Valencia, G. (2018). El posconflicto colombiano es centralista y no territorial como se prometió. *Estudios Políticos (Medellín)*, 53, 9–15. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a01>
- Vásquez, T. (2017). Esbozo para una explicación espacial y territorial del conflicto armado colombiano. In *Esta guerra que se va... territorio y violencias; desigualdad y fragmentación social*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.



