



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 104

Bogotá, D. C., lunes, 21 de febrero de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 314 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 599 de 2000  
por la cual se expide el Código Penal.

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1. Incorpórese un nuevo artículo 340B de la ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

"Artículo 340B. **Obstrucción a la paz.** El que obstruya, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno Nacional con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados, con el propósito de impedir su realización, incurrirá en prisión de diez (10) a quince (15) años, en multa de mil (1.000) a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y en interdicción de derechos y funciones públicas de diez (10) a quince (15) años.

Artículo 2. Incorpórese un nuevo artículo 340C de la ley 599 de 2000, del siguiente tenor:

"Artículo 340C. **Circunstancias de agravación punitiva.** La pena prevista en el artículo anterior se aumentará de la mitad a las tres cuartas partes, si concurre alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Se consuma el fin perseguido.
- b) Se cometa por servidor público que ejerce autoridad o jurisdicción.
- c) Se emplean, para su realización, bienes del Estado.

d) Como consecuencia del ilícito se causa la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o lideresas sociales.

Artículo 3. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los congresistas,

Iván Cepeda Castro  
Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes FEBRERO del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

N° 314 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. IVÁN CEPEDA CASTRO

SECRETARIO GENERAL

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. ANTECEDENTES**

**A. Contexto internacional**

Los estudios sobre resolución negociada de conflictos armados, de manera unánime, resaltan las bondades de los esfuerzos dirigidos a concretar una paz negociada, evitar el resurgimiento de nuevas confrontaciones y afincar una paz integral en las sociedades convulsionadas por la guerra<sup>1</sup>.

Durante los últimos sesenta años, estas investigaciones han reafirmado que los acuerdos de paz son la forma más usual para dar fin a los conflictos internos. Un tercio de los 121 conflictos que se han desarrollado desde la década del noventa han privilegiado soluciones negociadas, en reemplazo de opciones orientadas a concretar una victoria militar<sup>2</sup>.

Por ello, aunque no es un camino fácil, los diversos estudios en este campo recomiendan persistir en la vía negociada y en los procesos de paz, toda vez que constituyen una modalidad positiva y constructiva para transformar las confrontaciones bélicas y, al tiempo, una alternativa menos costosa que la salida militar:

*"Las negociaciones de paz se han convertido en una vía recurrida para gestionar los conflictos armados internos. Así lo evidencian estimativas recientes: de los 54 conflictos finalizados en los últimos 30 años, 43 de ellos, es decir, 79.6%, lo hicieron mediante procesos de*

<sup>1</sup> Valencia Agudelo, Germán Darío, Gutiérrez Loaiza, Alderid y Johansson, Sandra (2012). *Negociar la paz: una síntesis de los estudios sobre la resolución negociada de conflictos armados internos*. Estudios Políticos, (40), 149-174. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429068009>.  
<sup>2</sup> Ibidem.

*negociaciones de paz, y solo 11 de ellos, es decir, 20.4%, mediante victoria militar*<sup>3</sup>.

El concierto internacional, a partir de la creación de la Liga de las Naciones -por el Tratado de Versalles, que puso término a la primera guerra mundial-, unánimemente ha coincidido en la necesidad de buscar de manera decidida la preservación de la paz.

Es así como, la Conferencia de Paz de la Haya de 1899 adoptó un convenio que tenía como propósito el arreglo pacífico de los conflictos armados<sup>4</sup>. La Segunda Conferencia de la Paz de 1907, en su afán de revisar y completar las conclusiones de la primera cumbre de 1899, en su artículo primero dispuso emplear todos los esfuerzos necesarios para asegurar la resolución pacífica de las diferencias internacionales.

Tras la devastación de la segunda guerra mundial, la Organización de Naciones Unidas se fundó con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacional; en igual medida, la Organización de Estados Americanos se orientó desde su creación a este fin. En consecuencia, las cartas de constitución de estos organismos fijan como horizonte el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al igual que el logro de un orden de paz y de justicia<sup>5</sup>.

Esta visión prevalece en una constelación de instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, que entienden la paz como una de las manifestaciones básicas del respeto debido a la dignidad de las personas.

Así lo expresa el preámbulo de la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, al afirmar *"que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y*

<sup>3</sup> Hernández Delgado, Esperanza. (2016). *Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz*. *Papel Político*, 21 (1), 35-56. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm>.  
<sup>4</sup> Corte Internacional de Justicia. *Las Conferencias de Paz de la Haya y la Corte Permanente de Arbitraje (CPA)*. Disponible en: <https://www.un.org/es/iccj/hague.shtml>.  
<sup>5</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-630 de 2017*. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizaraza Ocampo.

*de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana"*. Visión que se retomó en el Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en consecuencia, la paz se reconoce como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos humanos<sup>6</sup>.

En igual sentido, el artículo 5 de la Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz, adaptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, mediante resolución 39/11 de noviembre de 1984, enfatiza que para asegurar el ejercicio legítimo de los pueblos a la paz se necesita que la política de los Estados se oriente hacia la eliminación de la amenaza de guerra.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 consagra en su artículo 23 que todos los pueblos tendrán derecho a la paz y a la seguridad nacional e internacional, por ello, resalta que la solidaridad y las relaciones amistosas deben gobernar las relaciones internacionales.

Más recientemente, la Asamblea General de Naciones Unidas destacó, mediante la Declaración del Milenio, la urgencia de no escalfimar esfuerzos para liberar a las naciones del flagelo de la guerra.

En este contexto, es oportuno señalar que la importancia de la preservación de la Paz en el concierto internacional llevó a que al finalizar la segunda guerra mundial se creara la Organización de Naciones Unidas (ONU), con el fin de evitar la explosión de nuevos conflictos bélicos. En su seno se gestaron las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), con el propósito de asegurar una convivencia pacífica, que en la actualidad se conciben como misiones multidimensionales que tienden a coadyuvar procesos para la consecución de una paz duradera e integral<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. *Sentencia C-630 de 2017*. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizaraza Ocampo.  
<sup>7</sup> Vatejo Almeida, Germán. (2012). *Alcances de las operaciones mantenimiento de la paz*. *Novum Jus*. Disponible en el siguiente enlace: <https://repositorio.ucaolica.edu.co/bitstream/110983/16650/1/Alcances%20de%20las%20operaciones%20de%20mantenimiento%20de%20la%20paz.pdf>.

De otro lado, el estudio de la evolución de los procesos de resolución concertada de los conflictos armados demuestra que hay dos grandes vertientes. El primer grupo apunta a las apuestas que se centran en la desmovilización y la reintegración de los combatientes, y la concesión de algunos privilegios políticos o económicos a los líderes de los grupos desmovilizados; no obstante, la estructura de este tipo de procesos no suele ser muy compleja y, en general, se reduce a la facilitación de un tercero y la presión de la sociedad civil<sup>8</sup>. La segunda vertiente, incluye un reparto del poder político, económico o militar, en consecuencia, su naturaleza, es más compleja, lenta y difícil.

**B. Contexto nacional**

En Colombia se han adelantado negociaciones de conflictos armados en las que se han empleado distintos modelos y marcos jurídicos, de una parte, se han llevado a cabo procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y, de otra, procesos en los que se han adelantado negociaciones de paz, que incluyen una agenda de diálogos que aborda temas sociales, políticos y jurídicos.

**1. Distintos modelos de paz: los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y procesos de negociación**

De manera concomitante, el desarrollo de las negociaciones y los diferentes procesos de inserción han devenido en la modificación del marco jurídico y de la política de inserción y desmovilización en el país. Así, en el país se han adelantado procesos de DDR en medio de la confrontación y se ha permitido la desmovilización individual y colectivo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Fisas, Vicenç y Herbolzheimer, Kristian. (2009). *Modelos de procesos de paz*. Estudio comparativo 1995 - 2005. Escuela de Cultura de Paz. Universidad Autónoma de Barcelona.  
<sup>9</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2018) *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados*

En este sentido, como lo resaltó en su oportunidad el gobierno nacional, mediante el documento Conpes para la política de Reintegración Social y Económica, la experiencia internacional ha demostrado que los procesos de DDR son fundamentales para consolidar la paz en el corto plazo y estimular el desarrollo económico del país, con base en la reconstrucción de relaciones y vínculos sociales que conduzcan al afianzamiento de procesos de reconciliación. Para ello, se requiere que las estrategias y programas adoptados se orienten a la preservación de los recursos que hacen posible estos procesos, es decir, a asegurar su sostenibilidad<sup>10</sup>.

Para Naciones Unidas los procesos de DDR son esenciales en los procesos de consolidación y mantenimiento de la paz, dado que resulta innegable que ofrecen innumerables contribuciones a la seguridad y a la estabilidad en contextos de recuperación posbélica, mediante la eliminación de armas en manos de los combatientes y su apoyo para que construyan modos de vida civiles. En las últimas décadas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz a cargo de Naciones Unidas han incluido programas de DDR en su mandato, los cuales se han seguido por las directrices contenidas en la iniciativa de Estocolmo sobre Desarme, Desmovilización y Reintegración<sup>11</sup>.

*"Para este organismo, el DDR es parte de la aproximación multidimensional de la construcción de la paz postconflicto y de la reconstrucción, y puede contribuir a construir seguridad. El DDR es un proceso complejo, con dimensiones políticas, militares, securitarias, humanitarias y socio-económicas. Es una etapa intermedia entre el acuerdo de paz y la reconstrucción o rehabilitación de un país o de una región."*

ilegales. Disponible en: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Documento%20Conpes%203554%20%20Pol%20C3%AD%20nacional%20de%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20para%20personas%20y%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Fisas, Vicenc [2011] Introducción al Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de excombatientes. Quaderns de Construcció de Pau N° 24. Disponible en: <http://ibdigital.uib.es/greenstone/sites/local/site/collect/cd2/index/assoc/ecp0068-1.dir/ecp0068.pdf>.

(...)

*El DDR, por tanto, por sí sólo, no comporta la paz, sino que la facilita. Es un elemento más de un proceso más amplio con muchos compromisos, aunque el más importante de ellos es preparar a los excombatientes para que sean instrumentos de paz"<sup>12</sup>.*

El Estado colombiano ha buscado darles un soporte jurídico a los procesos de DDR. En tal sentido, ha expedido distintos marcos jurídicos, dentro de los que se destacan los decretos 1546 de 1953 y 1823 de 1954, mediante los cuales el general Gustavo Rojas Pinilla buscó indultar a los grupos alzados en armas y poner fin a la violencia bipartidista que padecía el país<sup>13</sup>. Posteriormente, en la década del ochenta se expedieron otras normas que buscaron consolidar un cuerpo jurídico que sirviera de soporte a los procesos de desmovilización<sup>14</sup>.

Durante los gobiernos de Betancur y Barco se expedieron varias leyes, como: (i) la ley 35 de 1982, la cual ofreció, por primera vez, beneficios jurídicos y programas de rehabilitación de diverso orden a los grupos armados; (ii) las leyes 49 de 1985 y 77 de 1989 que establecieron alternativas para conceder indultos a los integrantes de grupos guerrilleros y reconocieron ciertos delitos políticos. Estas disposiciones, dieron sustento a los procesos con el M-19 en el año 1990, con el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y el Frente Francisco GARCÍA de la CNGSB<sup>15</sup>.

A partir de la Constitución de 1991 se hizo evidente la necesidad del cambio dentro de la estrategia de DDR, hacia perspectivas más participativas e integrales. Es así como, con posterioridad a la firma del Pacto por la Consolidación de los Procesos de Paz, de 1993, se planteó la necesidad de acabar con el enfoque exclusivamente asistencialista y transitar hacia procesos que tuvieran por propósito la construcción

<sup>12</sup> Ibidem, página 7.

<sup>13</sup> Herrera, Dylan y González, Paola. Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales de DDR (IDDRS). Colombia Internacional 77. Publicación de enero a abril de 2013. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiain77.2013.10>.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

de entornos de encuentro, reconciliación, y el impulso de una cultura de convivencia<sup>16</sup>.

La ley 418 de 1997<sup>17</sup> - de orden público -, y sus posteriores reformas, establecieron una nueva reglamentación del proceso de reinserción. La Ley 782 de 2002 "Par la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones" incorporó disposiciones especiales para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados, eliminó el reconocimiento del carácter político como condición para adelantar las negociaciones y dejó abierta la posibilidad a la entrega de beneficios jurídicos a sus miembros.

Durante el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez, se concretó en favor de los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia su desmovilización, sometimiento a la justicia y reinserción, para lo cual se expidió la ley 975 de 2005 (reglamentada por el decreto 4760 de 2005), que concedió enormes beneficios jurídicos a los ex paramilitares a cambio de que rindieran versiones libres ante la justicia. Adicionalmente, se expedieron los decretos 128 de 2003, 3043 de 2006 y 395 de 2007 que regulan, entre otros, la oferta institucional en materia de reincorporación, se creó la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración y se ordenó la construcción de estrategias asociadas con la reintegración.

El acompañamiento y la atención a los excombatientes ha evolucionado conceptualmente, lo que ha redundado en un cambio en las políticas públicas sobre la materia. En este sentido, como destaca el documento Conpes 3931, en la actualidad se busca implementar un enfoque que supere las medidas asistenciales de corto plazo. En este contexto, mediante el decreto 4138 de 2011 se creó la Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas (ACR)<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2011. Evaluación histórica de la atención a la población desmovilizada.

<sup>17</sup> Esta ley fue prorrogada sucesivamente por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

<sup>18</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). (2018) Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados

Si bien es cierto que el país ha tenido un sinnúmero de experiencias de procesos de desarme, desmovilización y reintegración que no han sido resultado de un acuerdo integral de paz, como el pactado en la Habana, es necesario resaltar, adelantándonos un poco al análisis de ese modelo, que como resultado del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016, se incluyó en el punto No. 3 una serie de medidas para el "Fin del Conflicto" que incluyó disposiciones sobre la reincorporación de la guerrilla de las Farc a la vida civil en lo económico, social y político, consolidándose de esta forma, un cambio en la política, ya que el acuerdo concibe el proceso de reincorporación basado en la "voluntad del colectivo de aportar a la construcción de paz y al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación en los territorios con base en el desarrollo económico y los principios democráticos"<sup>19</sup>.

Por último, conviene recordar que los cambios en este enfoque llevaron a una transformación en la arquitectura institucional existente, por ende, mediante el decreto 897 de 2017 se creó la Agencia para la Reincorporación y la Normalización. En el siguiente cuadro se sintetizan los procesos de DDR y otras de negociación que tuvieron lugar en el país durante el período 1990 – 2008, así como las cifras oficiales de excombatientes vinculados a las políticas de asistencia para esta población.

ilegales. Disponible en: <https://www.reincorporacion.gov.co/es/la-reintegracion/centro-de-documentacion/Documentos/Documento%20Conpes%203554%20%20Pol%20C3%AD%20nacional%20de%20reintegraci%C3%B3n%20social%20y%20econ%C3%B3mica%20para%20personas%20y%20grupos%20armados%20ilegales.pdf>.

<sup>19</sup> Ibidem, pág. 22.

Tabla No. 1. Procesos de paz 1990 - 2008

Tipo de Desmovilización	Grupo	Fecha	# Desmovilizados
Colectiva	Firma de acuerdos de paz con: • 1980: Movimiento 19 de Abril (M-19) • 1991: Ejército Popular de Liberación (EPL); El Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); Movimiento Quinto Lame. Además, en este año tuvo lugar la desmovilización parcial y fallida reorganización de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio. • 1992: Comandos Ernesto Rojas • 1994: Frente de Renovación Socialista (FRS); facción del Frente de Liberación Nacional (FLN); Milicias del Pueblo y para el Pueblo; Milicias Metropolitanas y Milicias del Valle de Aburrá; Frente Fratuzco Gamica de la Coordinadora Guerrillera. • 1998: Movimiento Independiente Revolucionario-Comandos Armados (MIR-COAR)	Diciembre 90's	5.700
	Autodefensas Higales (AU), Acuerdo Santa Fe de Ralito	Julio 2003- Abril de 2006	31.071
	Reintegración miembros de las FARC detentados - Chizotes	Junio 2007	107
Individuales	Autodefensas Legales (AL)	Enero 2003- octubre de 2007 <sup>23</sup>	3.682
	Subversión (Grupos Guerrilleros)	Agosto 2002- octubre 2008	13.629

Fuente: Documento Conpes 3554. Consejo Nacional de Política Económica y Social (2008)

2. Procesos de paz y negociaciones

En el derecho internacional existen diversas formas jurídicas que le otorgan fuerza jurídica internacional a los acuerdos de paz: (i) un tratado entre el Estado y un grupo insurgente; (ii) un tratado entre un estado implicado en un conflicto armado interno y terceros estados; (iii) acuerdos especiales humanitarios; (iv) una resolución del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas; (v) una declaración unilateral del Estado<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Rodrigo Uprimny Yepes y Diana Isabel Gúiza Gómez. Pacigerancia: el valor jurídico de los acuerdos de paz en el derecho internacional. *Latin American Law Review*.

Según Uprimny, los aspectos relacionados con los procesos de paz y la etapa de postconflicto, relativos al valor jurídico de los acuerdos de paz no se encuentra regulado por instituciones jurídicas clásicas ni por un único sistema jurídico, es más, cada caso particular puede recurrir a diferentes vías normativas, por lo que impera el pluralismo jurídico en la materia. En consecuencia, los doctrinantes han planteado la necesidad de establecer una *lex pacificatoria* o un *ius post bellum*, que permita crear nuevas figuras jurídicas que permitan resolver, de manera apropiada, las situaciones propias del postconflicto<sup>21</sup>.

En Colombia, en el siglo XX, se han adelantado dos procesos de paz en los que se ha pactado entre las partes, Estado y grupos armados ilegales, una agenda de diálogos que incluye la negociación de puntos con impacto social, político y jurídico. Uno, el adelantado con la guerrilla de las Farc, que culminó con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, de noviembre de 2016 y, otro, el adelantado con la guerrilla del Eln, cuyo mesa de diálogos fue levantada por el presidente Iván Duque, en enero de 2019, pero en el que se realizaron avances significativos en el mecanismo de participación y algunos acuerdos humanitarios en los departamentos de Chocó y de Nariño.

Para Humberto de la Calle, jefe del equipo negociador en los diálogos de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las Farc, la *lex pacificatoria* se mueve hacia "un tercer estado", el del derecho a la confrontación que pasa por el derecho al *ius post bellum*. En tal sentido, considera que deben definirse ciertos contenidos, como: "Protección amplia de derechos humanos, desatar su carácter híbrido (una parte local; la otra, internacional), lo cual podría implicar cambios sobre la definición de las partes de los tratados internacionales, papel de los terceros y de los organismos internacionales, aceptación de un marco de gobernanza parcial y transicional, el entendimiento de que el *ius post bellum* es un proceso, de la cual se deduce que la implementación implica perfeccionar, mediante acuerdos de detalle, los temas que requieren

Número 3. *Revista Universidad de los Andes*, 1 de julio de 2019. Disponible en: <https://revistas.unandes.edu.co/doi/full/10.29263/rev03.2019.03>.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

reglamentación adicional; en fin, permitir que el marco creado por el fin de conflicto tenga un tren de aterrizaje que permita sobrellevar las dificultades inevitables. Todo ello con la participación de todas las fuerzas políticas"<sup>22</sup>.

La *lex pacificatoria*, defendida principalmente por la profesora Christine Bell, quien considera que "han surgido nuevas vías jurídicas de regulación de los procesos de paz (law of the peacemakers), las cuales se enmarcan en un nuevo ámbito jurídico, que se basa más en la práctica de los actores de los procesos de paz que en el régimen legal de derecho internacional"<sup>23</sup>.

En tal sentido, incluye como particularidades: (i) objetivos a perseguir; (ii) el propósito de cese de la confrontación armada; (iii) fines de consolidación de la autonomía y capacidad estatal en el postconflicto; (iv) carácter jurídico disímil de las partes en negociación; (v) tratamiento jurídico de los acuerdos de paz en el orden internacional y en el interno; (vi) mecanismos de implementación y desarrollo de los acuerdos de paz<sup>24</sup>.

Acudiendo a esta vía, "los acuerdos de paz adquieren un valor jurídico a partir de la práctica de los actores de los procesos de paz, pues las reglas tradicionales de derecho no resultan suficientes. La mayor potencialidad de este concepto radica en que abre el margen de acción de las fuentes clásicas de regulación y presta especial atención a la práctica y experiencia comparada de los procesos de paz. A su vez, esta noción comprende la necesidad de conferir validez jurídica a los acuerdos, por lo que les otorga cierto estatus jurídico, de manera que lo pactado es comprendido como una obligación jurídica más que un simple querer político. Sumado a esto, la *lex pacificatoria* permite adecuar las formas jurídicas a las singularidades de cada contexto de paz. La experiencia comparada muestra que las regulaciones generales y abstractas no son suficientes ni oportunas, ya que cada proceso de paz tiene especificidades en

<sup>22</sup> [El Tiempo] "Una propuesta para Duque". Humberto De La Calle. Publicado el 12 de junio de 2019. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/humberto-de-la-calle/una-propuesta-para-duque-columna-de-humberto-de-la-calle-374786>.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

cuanto a su contexto, el tipo de actores involucrados y los objetivos que persigue"<sup>25</sup>.

Es así como en el acuerdo de paz con la extinta guerrilla de las Farc, del que hablaremos en extenso más adelante, las partes en la mesa optaron por articular diversas figuras del derecho internacional: "Este acuerdo contempla tres líneas de acción: elevar el Acuerdo Final a Acuerdo Especial Humanitario en los términos del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra de 1949, notificarlo a las Naciones Unidas y depositarlo en el Consejo Federal de Ginebra, e incorporarlo a la legislación nacional vía bloque de constitucionalidad. En otras palabras, busca 'blindarlo' de manera amplia e integral tanto a nivel interno como externo"<sup>26</sup>.

3. Los procesos de paz y de negociación en Colombia

Ahora, como veremos a continuación, el país ha transitado un largo camino de búsqueda de la paz negociada, en el que se han desplegado esfuerzos que oscilan entre el primer modelo minimalista y más recientemente, en una apuesta maximalista de paz integral.

El largo historial nacional de negociaciones de paz se extiende desde principios del siglo XIX con las negociaciones entre Antonio Nariño y Camilo Torres (enero de 1813) hasta, en la actualidad, con las negociaciones entre el Gobierno nacional y las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc y el Ejército de Liberación Nacional -Eln<sup>27</sup>.

La historia política del país no ha sido ajena a las negociaciones de paz, por el contrario, ha echado mano de éstas, de forma diversa y recurrente. De hecho, se tienen registros de negociaciones entre indígenas y afrocolombianos con las autoridades de la Corona española. Se destacan los procesos liderados por indígenas nasas del Cauca, en favor del reconocimiento de la propiedad de sus territorios

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> [Ideaspaz] "Los interrogantes del 'blindaje jurídico' para la paz". Publicado el 27 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1351>.

<sup>27</sup> Valencia, Germán. (2013). *Alternancias de la paz y la guerra en Colombia, 1978-2013*. Debates, 64, pp. 44-54.

ancestrales, y el de dirigentes del movimiento cimarrón del Palenque de San Miguel Arcángel, hoy San Basilio de Palenque<sup>28</sup>.

Posteriormente, desde el siglo XIX hasta la década de 1960, las negociaciones de paz giraron en torno a la finalización de confrontaciones armadas, amnistías e indultos, liberación y trato digno a prisioneros políticos y de guerra y reconocimiento de participación política para los alzados en armas<sup>29</sup>. Entre 1981 y diciembre de 2016, se cuentan, por lo menos, 56 intentos de pactar la paz de forma negociada con el Gobierno<sup>30</sup>.

**3.1. Los procesos de paz y negociación en el siglo XIX**

Diversos esfuerzos para consolidar la paz y dar fin a las ocho guerras civiles libradas en el país durante el siglo XIX<sup>31</sup> demuestran que en el país se han buscado alternativas a la salida militar. Es el caso de la Guerra de los Mil Días que finalizó con la firma de los tratados de Neerlandia, Wisconsin y Chinácota<sup>32</sup>.

Según Camacho et al. (2020), en general, al fin de las guerras desarrolladas en el siglo XIX le siguieron procesos de indultos que implicaron castigos severos a los líderes vencidos y tratos más benignos para quienes integraban la base de las rebeliones<sup>33</sup>. Estos indultos siguieron las pautas de la justicia colonial, de acuerdo con las cuales solo se incluían delitos políticos<sup>34</sup>. A propósito, es importante destacar que en agosto de 1851 se confirió a los gobiernos provinciales la facultad de ofrecer indultos a los diferentes levantamientos regionales. Finalmente, la secuencia de indultos que

<sup>28</sup> Hernández Delgado, Esperanza. (2016). Negociaciones de paz en Colombia: una mirada en perspectiva de construcción de paz. *Papel Político*, 27 (1): 35-56. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-1.npcm>.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Valencia, Germán. (2013). *Alfombras de la paz y la guerra en Colombia*. 1978-2013. *Debate*, 64, pp. 44-54.

<sup>31</sup> Guerra civil de Los Supremos (1839 - 1842), Guerra de 1851, Guerra de 1854, Guerra de 1860 - 1862; Guerra de las Escuelas (1867 -1877), Guerra de 1885, Guerra de 1895, Guerra de los Mil Días (1899 - 1902)

<sup>32</sup> Camacho Arango, Carlos; Garrido Olayo, Margarita; Gutiérrez Ardila, Daniel. (2018) *Faz en la República Colombia, siglo XIX*. Universidad Externado de Colombia.

<sup>33</sup> *Ibidem*, pág. 25.

<sup>34</sup> *Ibidem*, pág. 77.

negociación y muy pocas lograron su sometimiento a un acuerdo de desmovilización y, su posterior, implementación.

Desde la década de los ochenta el gobierno colombiano ha buscado, en diferentes oportunidades, dar fin a las hostilidades de manera negociada. Así, el gobierno conservador de Betancur suscribió en 1984, en La Uribe (Meta), el primer acuerdo de cese al fuego con la guerrilla de las Farc.

Al tiempo, se intentó llegar a un pacto de cese al fuego con las guerrillas del M - 19 y el Ejército Popular de Liberación que, finalmente se rompió sin conducir a la desmovilización y reintegración de estas organizaciones. Este periodo de conversaciones y treguas cerró en la segunda mitad de la década del ochenta con el inicio del genocidio político contra la Unión Patriótica, que cobró la vida de al menos 4.000 militantes y simpatizantes de este partido político. Además del horror que se extendió por todo el país, este periodo se caracterizó por los múltiples incumplimientos gubernamentales, la falta de garantías para ejercer la oposición, los atroces ataques contra la población civil y el fortalecimiento del paramilitarismo<sup>39</sup>.

En la segunda mitad de la década del ochenta se concretó el acuerdo de paz y la desmovilización del Movimiento M-19 que, antecedió el proceso de diálogo nacional de la Constituyente en 1991, y los acuerdos de reinserción con el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Armado Quintín Lame.

A comienzos de la década del noventa se inició un nuevo ciclo de conversaciones con las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional - Eln, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia- Farc, y la fracción del Ejército Popular de Liberación, que seguía en armas, el cual concluyó sin ningún proceso de reintegración en 1992. Dos años más tarde, el proceso de diálogo con la Corriente de Renovación Socialista culminó con la dejación de las armas en Flor del Monte (Sucre)<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Fundación Paz & Reconciliación. *Procesos de Paz en Colombia*. Disponible en: <https://www.pares.com.co/pas/procesos-de-paz-en-colombia>.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

se extendió hasta febrero de 1853 desembocó en la firma de una amnistía general<sup>35</sup>.

Por otro lado, la guerra de las escuelas (1876 - 1877) culminó con la inclusión -por parte del gobierno liberal- en la Constitución de 1863 de un tratamiento especial a los vencidos, reconociendo su carácter beligerante y no sólo como delincuentes comunes, de esta forma, se pudo evitar el juzgamiento de los actos de rebelión y facilitar la aceptación y firma de los diferentes pactos suscritos como condición del cese de la confrontación<sup>36</sup>.

*"Evidentemente a cada una de estas tres clases de "guerra interna" (guerras civiles, Violencia, Conflicto armado) corresponde un tipo particular de paz"<sup>37</sup>.*

(...)

*"En el siglo XIX no únicamente las capitulaciones, las expansiones y los sometimientos [utilizados en la guerra de 1876 para someter a algunas guerrillas como señala Luis Javier Ortiz], sino también las amnistías y los indultos generales y condicionados era, con sus obligaciones recíprocas, dispositivos de negociación"*

(...)

*"En el siglo XIX solía suceder, como sucedió ahora, que las amnistías condicionadas y las entregas de armas eran parte del juego final de reciprocidades trenzadas que debían pactar quienes negociaban"<sup>38</sup>.*

**3.2. Los procesos de paz y de negociación en el siglo XX**

La búsqueda de una salida negociada se acentuó durante las últimas décadas del siglo XX, en las cuales todos los gobiernos impulsaron diálogos con actores armados ilegales, pese a que algunos de estos esfuerzos se limitaron a etapas exploratorias, otros entraron en

<sup>35</sup> *Ibidem*, pág. 79.

<sup>36</sup> *Ibidem*, pág. 201.

<sup>37</sup> *Ibidem*, pág. 20.

<sup>38</sup> *Ibidem*, pág. 321.

En síntesis, en las últimas décadas del siglo XX en el país se realizaron diferentes procesos de desmovilización de diversos actores armados como el Movimiento M -19, el Movimiento Armado Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y recientemente, las FARC - EP. No obstante, el desarrollo de estos procesos se remonta a la expedición de los decretos 1546 de 1953 y el 1823 de 1954, mediante los cuales el general Gustavo Rojas Pinilla buscó indultar a los grupos alzados en armas y poder así poner fin a la violencia bipartidista que padecía el país<sup>41</sup>. Posteriormente, en la década del ochenta se expidieron otras normas que buscaron consolidar un cuerpo jurídico que sirviera de soporte a los procesos de desmovilización<sup>42</sup>.

Así durante los gobiernos de Betancur y Barco se expidió la ley 35 de 1982, la cual ofreció, por primera vez, beneficios jurídicos y programas de rehabilitación de diverso orden a los grupos armados; en el mismo sentido, las leyes 49 de 1985 y 77 de 1989 establecieron alternativas para conceder indultos a los integrantes de grupos guerrilleros y reconocieron ciertos delitos políticos. Estas disposiciones dieron sustento a los procesos con el M-19 en el año 1990, con el Ejército Popular de Liberación, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Movimiento Quintín Lame, la Corriente de Renovación Socialista y el Frente Francisco Garnica de la CNGSB<sup>43</sup>.

A finales de la década del noventa del siglo XX, durante la administración del presidente Ernesto Samper se produjeron algunos acercamientos con el Ejército de Liberación Nacional, en España, que concluyeron antes de consolidar un acuerdo.

Finalmente, durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc se reunieron durante tres años, en cinco municipios del Meta y Caquetá -territorio que se conoció como la zona de distensión-, y tras una larga discusión sobre

<sup>41</sup> Herrera, Dylan y Gonzáles, Paola. *Estado del arte del DDR en Colombia frente a los estándares internacionales de DDR (IDDRS)*. Colombia Internacional 77. Publicación de enero a abril de 2013. Disponible en: <https://revistas.unandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiain77.2013.10>.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

la "Política de Paz para el cambio", el proceso llegó a su fin en 2002<sup>44</sup>. Durante este periodo, se retomaron los acercamientos con la guerrilla del Eln que pedía una zona de distensión en el Sur de Bolívar, sin embargo, a mediados de 2002 el gobierno se levantó de la Mesa y el proceso finalizó.

**3.3. Los procesos de paz y de negociación en el siglo XXI**

En el siglo XXI, en Colombia, se ha recurrido a los dos modelos de paz esbozados anteriormente, de una parte, a los procesos de desmovilización y, de otra, a los acuerdos de paz.

Como quedó visto arriba, en el 2002, el presidente Pastrana levantó la mesa de diálogos con la guerrilla de las Farc. En 2006, durante el mandato de Álvaro Uribe Vélez, se llevaron a cabo acercamientos o diálogos exploratorios con la guerrilla del Eln. Dos años más tarde estos esfuerzos se truncaron definitivamente, sin ningún tipo de avance. De otra parte, a partir de 2002, el presidente Álvaro Uribe Vélez adelantó un proceso de desmovilización con los paramilitares.

**3.3.1. El proceso de desmovilización con los paramilitares**

El proceso de Desarme, Desmovilización y Reinserción – DDR- con los paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia – AUC- inició en 2002 cuando sus cabecillas anunciaron su intención de comenzar un proceso de esta naturaleza con el Gobierno nacional e iniciar un cese unilateral de hostilidades.

El 13 de mayo de 2004 se logró un acuerdo sobre el establecimiento de la zona de ubicación en Tierralta, Córdoba, con base en la resolución N° 092 de 2004. El pacto señaló que la zona de ubicación buscaba facilitar la consolidación del proceso de diálogo, contribuir al perfeccionamiento y verificación del cese de hostilidades, avanzar hacia la definición de un cronograma de concentración y desmovilización, permitir la interlocución de la mesa de diálogo con

<sup>44</sup> Fundación Paz & Reconciliación. Procesos de Paz en Colombia. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/procesos-de-paz-en-colombia>.

todos los sectores nacionales e internacionales, y facilitar la participación ciudadana en el proceso. Empero, el pacto no estableció garantías de seguridad para la población civil ubicada dentro el perímetro de ésta, quienes se veían privadas de la presencia de la Fuerza Pública y de las autoridades judiciales y de control<sup>45</sup>.

Desde 2003 se realizaron 38 actos colectivos de desmovilización que iniciaron con el Bloque Cacique Nutibara en 2003 y culminaron con el Bloque Elmer Córdoba en 2006<sup>46</sup>. La experiencia con el Bloque Cacique Nutibara se entendió como un piloto. No obstante, la CIDH en su informe sobre esta desmovilización refirió que pudo verificar que persistía el dominio paramilitar de esta estructura en ciertas comunas de Medellín, el cual se materializaba en continuos actos de violencia, hostigamiento e intimidación contra quienes no expresaron su apoyo a estos grupos<sup>47</sup>.

Además de las falencias que afectaron al Bloque Cacique Nutibara, la desmovilización de las AUC se desarrolló en medio de vacíos regulatorios que le reportaron beneficios a los paramilitares. Por ejemplo, en la primera etapa del programa DDR no se establecieron reglas, entre otros aspectos, sobre el funcionamiento de las zonas de desmovilización, la verificación del cumplimiento del Acuerdo de Santa Fe de Ralito y la definición del cronograma de desmovilización y concentración.

Solo hasta 2004, con posterioridad al reconocimiento oficial de la desmovilización de varias estructuras, se definieron algunos lineamientos<sup>48</sup> en efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó en su informe que:

<sup>45</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>46</sup> Valencia Agudelo, G. (2007) *Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007*. Perfil de Coyuntura Económica, núm. 107, pp. 147-191 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia

<sup>47</sup> Entre las agresiones registradas, se encuentran 130 desapariciones forzadas durante el año 2003 y 97 desapariciones entre enero y julio de 2004 y el descubrimiento de fosas comunes.

<sup>48</sup> Valencia Agudelo, G. (2007) *Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007*.

*"Los avances en la concertación de los aspectos logísticos de la concentración de algunos frentes se han producido a pesar de la ausencia de definición del marco jurídico aplicable y del constante flujo de violaciones al cese de hostilidades declarado por las AUC. El 28 de mayo de 2004, el propio Alto Comisionado para la Paz afirmó que "la tendencia de las AUC a cometer acciones criminales aumenta mes a mes, en especial homicidios" y que se habían incrementado los ataques contra la población civil"*<sup>49</sup>.

De otro lado, es necesario destacar que según el Centro de Memoria Histórica este proceso "no contó con unidad en la estructura, ni perfil político destacado en la mayoría de los casos y pesó de forma determinante la intervención y composición narcotraficante, a la vez que entre jefes y patrulleros era más de subordinación laboral, tipo mercenario. En tal situación la identificación de estructuras e integrantes y sus situaciones y dimensiones fueron asuntos de total discreción de cada jefe paramilitar interesado en registrar fuerza apreciable."<sup>50</sup>

Además, de las dificultades ya señaladas, es oportuna recordar que este proceso no contó desde el comienzo con acompañamiento internacional. En medio de un contexto de continuas denuncias públicas sobre el incumplimiento de las AUC al cese de actividades delictivas y a su efectiva desarticulación, y después de la desmovilización de más de mil hombres, en 2004 se vinculó la OEA, a través de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz (MAPP), con el fin de verificar tardíamente el cese del fuego y el desarme<sup>51</sup>.

Perfil de Coyuntura Económica, núm. 107, pp. 147-191 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia

<sup>49</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>50</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) *Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama posacuerdos con las AUC*. Pág. 67.

<sup>51</sup> Valencia Agudelo, G. (2007) *Reconstrucción analítica del proceso de desarme, desmovilización y reinserción con las Autodefensas Unidas de Colombia, 2002-2007*. Perfil de Coyuntura Económica, núm. 107, pp. 147-191 Universidad de Antioquia Medellín, Colombia

*"Hasta esa fecha, el proceso se había realizado de manera anárquica, se había dejado que cada bloque, de acuerdo a su conocimiento y poder de negociación, estableciera de manera bilateral con el gobierno la forma de realizar el proceso de DDR"*<sup>52</sup>.

Este proceso de desarme y desmovilización tuvo por marco jurídico la ley 418 de 1997, prorrogada mediante la ley 782 de 2002. Estas normas no contemplaban beneficios para los autores de actos atroces de ferocidad o barbarie, terrorismo, secuestro, genocidio y homicidio cometido fuera de combate o colocando a la víctima en estado de indefensión. En consecuencia, las negociaciones se centraron en el establecimiento de un marco legal que incentive la desmovilización de miembros de las AUC que no pudieran beneficiarse de la extinción de la pena prevista por la ley 782<sup>53</sup>.

Como respuesta el Gobierno presentó el proyecto de Ley Estatutaria N° 85 de 2003, conocida como de 'alternatividad penal', que permitía la sustitución de penas de prisión para personas involucradas en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y/o el derecho internacional humanitario, como incentivo para su desmovilización y reincorporación a la vida civil. Ante las serias preocupaciones expresadas por miembros de la sociedad civil, la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, la comunidad internacional, y la CIDH, el proyecto fue retirado y reformulado<sup>54</sup>.

Posteriormente, el gobierno Uribe presentó una nueva iniciativa legislativa, conocida como de 'Justicia y Paz' en la que se otorgaban sanciones alternativas a los paramilitares o cambio de que cumplieran algunos deberes mínimos de verdad y reparación para las víctimas. Sin embargo, seguía estableciendo el beneficio de amnistías e indultos para los paramilitares, desconocía, en su articulado el deber de contribuir a la verdad, y les otorgaba facultades restringidas a las víctimas para actuar en el proceso. Esta norma fue demandada ante la Corte Constitucional, la que mediante sentencia C-370 de 2006 declaró inexecutable varias de sus disposiciones y condicionó otras,

<sup>52</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2004). Informe sobre el proceso de desmovilización en Colombia. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Colombia04sp/indice.htm>.

<sup>54</sup> Ibidem.

principalmente, con el propósito de preservar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, y la reparación y la no repetición.

En efecto, uno de los asuntos más críticos de este proceso se refiere a que las víctimas no tuvieron un papel preponderante. La garantía de derechos a la verdad, reparación y garantías de no repetición fue insuficiente durante la negociación y la aplicación de la ley 975 de 2005. Por ello, la intervención de la Corte mediante la sentencia C-370 de 2006, fue fundamental para remover obstáculos que impedían la efectiva realización de los derechos de las víctimas. Esto, a pesar de que este fallo amparó un modelo de justicia transicional basado en "el rompimiento de la unidad jurídica de los derechos a la verdad, la justicia, y a la reparación, para dejar de lado todo lo atinente a la proporcionalidad mínima de las penas a imponer a quienes forman parte de grupos armados al margen de la ley, y en ejercicio de esa actividad han cometido numerosos delitos atroces, que son delitos comunes y no delitos políticos"<sup>55</sup>.

Así lo reafirma el informe del Centro de Memoria Histórica que indica que "se ha aseverado que este proceso se elaboró para encontrar una solución rápida a una problemática coyuntural y completamente desfavorable sobre la paz territorial en muchos sectores del país. Pues bien, como se verá más adelante la misma conformación de un proceso judicial penal sui generis, plagado de defectos estructurales, dio lugar a cifras de impunidad alarmantes"<sup>56</sup>.

En este sentido, un reciente reporte del periódico El Tiempo demuestra la vulnerabilidad de las víctimas en el marco de Justicia y Paz. De acuerdo con este diario, la Fiscalía General de la Nación ha registrado 238.019 hechos cometidos por los paramilitares, sin embargo, a 2020, tras 15 años de la creación de Justicia y Paz, tan solo se habían emitido 70 sentencias condenatorias contra 588 ex paramilitares: "En total, se les condena por 9.929 hechos que dejaron 38.426 víctimas. Entre tanto, hay 81.732 hechos en proceso judicial, es decir, sin sentencia, cometidos sobre 154.370 víctimas"<sup>57</sup>.

<sup>55</sup> Salvamento de voto, Sentencia C - 370 de 2006. M.P. Alberto Beirán Sierra.

<sup>56</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. El componente de Justicia en la ley 975 de 2005: análisis a partir de los informes del CNMH. Pág. 27.

<sup>57</sup> [El Tiempo], "Las deudas y aciertos de Justicia y Paz, a 15 años de su creación". Publicada el 28 de julio de 2020. Disponible en:

Franklin Castañeda, vocero del Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado, "estima que 31.671 'paras' se desmovillizaron, pero no todos fueron postulados a Justicia y Paz." Buena parte terminaron beneficiados con una especie de amnistía de facto", dice Castañeda. Para él, el balance cuantitativo es negativo. El total de condenados es el 1,8 por ciento de los desmovilizados"<sup>58</sup>. Aunque los presidentes de los tribunales de Justicia y Paz son enfáticos en señalar que todos los comandantes paramilitares postulados fueron condenados, para Castañeda, "los máximos responsables no se reducen a quienes tuvieron el mando del aparato militar"<sup>59</sup>.

Para Pablo Gómez, de Dejusticia, la aplicación de la ley de Justicia y Paz tuvo "muy poca legitimidad", por cuanto decenas de comandantes fueron extraditados y porque, además, se comprobó que cerca del 40% de las personas registradas pertenecían a redes de apoyo, eran colaboradores ocasionales e incluso, hubo narcotraficantes que se "colaron" al proceso<sup>60</sup>. Asimismo, "Como los postulados fueron poco más de 5.000, muchos desmovilizados quedaron por fuera del proceso, lo que llevó a que en 2010 se promulgara la Ley 1424, que estableció un mecanismo especial para los desmovilizados rasos, con un esquema de libertad a cambio de que participaran con verdad extrajudicial ante el Grupo de Memoria Histórica, luego Centro Nacional. Según Gómez, fueron más o menos 17.000 los desmovilizados que se acogieron a este proceso"<sup>61</sup>. Este período culminó en el 2012, cuando se expidió la ley 1592, "que hace una reforma profunda al proceso. Es cuando se privilegia el juzgamiento masivo de los delitos más graves, pero además, se revisan los esquemas de libertad, porque todavía sin ser procesados, los antiguos paramilitares ya estaban a punto de cumplir los 8 años de cárcel que pagarían como pena máxima por sus delitos. Había 1.900 privados de la libertad y apenas 13 habían recibido sentencia, asegura Gómez"<sup>62</sup>.

<https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/balance-de-los-15-anos-de-la-ley-de-justicia-y-paz-que-juzgo-a-los-paramilitares-522192>.

<sup>58</sup> Ibidem.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Ibidem.

De otro lado, en su análisis sobre el desarme conseguido con esta negociación el Centro de Memoria Histórica ha resaltado que, de siguiendo los diferentes informes elaborados por la sociedad civil, se registraron mayores porcentajes de disidencias, reincidencia delincencial y rearmes en todas las regiones. Es así como, en 2010, la Fundación Ideas para la Paz denunció que las BACRIM delinúan con las mismas armas empleadas por las Autodefensas; se estimó que, a pesar de las 18.051 armas entregadas, no pocas habían quedado en caletas que sirvieron para el rearme de nuevos grupos delincuenciales. Human Rights Watch afirmó que el fenómeno paramilitar no se había superado al existir "herederos de su poder". En el mismo sentido, la CNRR y la OEA, en reportes sobre la desmovilización, destacaron irregularidades y fraudes durante este proceso<sup>63</sup>.

Aunado a lo anterior, el Centro de Memoria Histórica ha destacado que en la negociación con las AUC hubo poca claridad sobre las estructuras que realmente existían, ello facilitó que se produjeran creaciones, recomposiciones, confrontaciones armadas entre las estructuras, negociaciones de poder e incluso "venta de franquicias", las cuales permitieron que narcotraficantes ingresaron en calidad de jefes y voceros en el curso de la negociación con el gobierno<sup>64</sup>.

### 3.3.2. El proceso de paz de La Habana

En el 2012 se desarrolló en La Habana un encuentro exploratorio entre el gobierno del presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón y la guerrilla de las Farc, que tuvo por propósito sondear la posibilidad de negociar un proceso de paz. En agosto de ese año se conocieron los acercamientos y mediante un anuncio público el presidente Santos dio inicio oficial a las negociaciones, que culminaron en noviembre de 2016, con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En el acuerdo se pactaron seis puntos: (i) reforma rural integral; (ii) participación política; (iii) fin del conflicto armado; (iv) solución al problema de las drogas ilícitas; (v) víctimas: Sistema Integral

<sup>63</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015) Desmovilización y reintegración paramilitar. Panorama pasacuerdos con las AUC.

<sup>64</sup> Ibidem.

de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición; (vi) implementación, verificación y retreadación.

Como lo destacó el informe Basta Ya, que tuvo por propósito dar cuenta de más de 50 años de conflicto armado, el país tiene una larga tradición de violencia; así se calculó que durante el período comprendido entre 1958 y 2012, al menos, 220.000 personas fueron asesinadas, 80.000 personas desaparecidas<sup>65</sup> y según el Registro Único de Víctimas -RUV, 8.191.057 personas fueron víctimas de desplazamiento forzado<sup>66</sup>. Estas cifras demuestran que su enorme magnitud y ferocidad causaron graves estragos en la sociedad, y evidencian la importancia del acuerdo de paz logrado en noviembre de 2016, entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Farc.

En 2017, fruto del acuerdo de paz, 6.804 combatientes entregaron 8.994 armas, cerca de 2.250 milicianos de apoyo se inscribieron en los programas de reincorporación y más de 4.000 se liberaron de prisión<sup>67</sup>.

Como resultado, el conflicto desescaló y la esperanza de superar la violencia fratricida se afinó en los colombianos, en especial, en aquellas que habitaban las zonas rurales más afectadas por la guerra. El Observatorio del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) ha señalado que gracias al acuerdo de paz se pasó de una situación de guerra generalizada, en la primera década de este siglo, a una fase de post acuerdo en la cual persisten algunos conflictos armados focalizados subregionales<sup>68</sup>.

<sup>65</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica. (Basta Ya) Colombia: Memorias de guerra y dignidad. 2013. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/Informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf>.

<sup>66</sup> Cifras del Registro Único de Víctimas (RUV) consultado el 24 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.unidadavictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>.

<sup>67</sup> Isacson, Adam (2021) Un largo camino por recorrer: implementación del acuerdo de paz de Colombia después de cinco años. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/a-long-way-to-go-implementing-colombias-peace-agreement-after-five-years/#ftnt2>.

<sup>68</sup> Camilo González Passo, INDEPAZ. Logros y retos de la paz a los cinco años del acuerdo del Colón. Publicado el 22 de noviembre de 2021. Disponible en:

El cese de las hostilidades se tradujo en la disminución de todos los indicadores de agresión y muerte por violación de las normas del DIH. Las cifras de Indepaz señalan que, a pesar de la violencia contra líderes sociales y excombatientes, el número total de víctimas al año ha caído de 540.000 en 2008, a 280.00 en 2014 y a menos de 100.000 en el 2020. Los homicidios de persona protegida debido al conflicto armado han caído a menos de 1000 personas al año desde 2016 y, en los últimos años, a menos de 600<sup>69</sup>.

De otro lado, la literatura especializada ha destacado el impacto negativo que el conflicto armado tuvo en la economía nacional, por cuenta de la grave afectación de la producción y de la productividad, esto es, la destrucción violenta del capital humano mediante el desplazamiento forzado, las masacres, el secuestro, entre otros muchos crímenes; la reducción de la infraestructura por cuenta de los diferentes atentados; la disminución de la confianza que desestimula la inversión en las regiones con mayor presencia de grupos armados; y la focalización de los recursos públicos en actividades de seguridad y defensa en detrimento de sectores productivos<sup>70</sup>.

En este sentido, el estudio de Betancur et al. del 2020<sup>71</sup> destaca que el acuerdo de paz le reportó al país una serie de beneficios económicos, que es prudente recordar:

- (i) La dejación de armas por parte de la guerrilla de las Farc y los beneficios derivados de la ejecución estatal de las inversiones necesarias para cumplir con los acuerdos de paz, constituyen un aporte significativo al PIB nacional.

<https://indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/>.  
<sup>69</sup> González Passó, Camilo [2021]. Logros y retos de la Paz a los cinco años del Acuerdo del Colón. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/logros-y-retos-de-la-paz-a-los-cinco-anos-del-acuerdo-del-colon/>.  
<sup>70</sup> Betancur, J., Libos, S. y Ortiz L. (2020) Beneficios económicos del Acuerdo de Paz en Colombia. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, diciembre de 2020, 75 – 131.  
<sup>71</sup> Ibidem.

- (ii) El aumento de la inversión pública y privada en la provisión de bienes públicos en regiones afectadas por el conflicto.
- (iii) El cambio en los indicadores de riesgo del país y sus implicaciones en el costo del endeudamiento, la inversión extranjera y el desarrollo de sectores como el turismo.

Asimismo, señala Betancur que:

*"Este trabajo provee evidencia de que el dividendo de la paz sí existe, es positivo y significativa, aunque inferior al señalado por la literatura. En efecto, las estimaciones apuntan a que el Acuerdo de Paz aportaría en promedio 0,17pp-0,28 pp de crecimiento económica entre 2017 y 2031. El hecho de que las FARC se desmovilicen aportaría 0,05 pp-0,16 pp por año al crecimiento del PIB durante 10 años, fenómeno que se puede atribuir a la recuperación de la confianza y al cese de destrucción de capital físico y humano por parte de esta guerrilla.*

*Las Inversiones para la Paz financiadas con recursos del PGN, por su parte, impulsarían el ritmo promedio de expansión de la economía en 0,12 pp por año entre 2017 y 2031, en respuesta a la destinación de mayores recursos presupuestales a sectores relativamente más productivos".*

[...]

*"Así las cosas, el dividendo acumulado hacia 2031 indicaría que el PIB en el escenario con Acuerdo de Paz se situaría 2,4 pp-3,9 pp por encima del que se registraría en ausencia del Acuerdo de Paz firmado con las FARC"<sup>72</sup>.*

En similar sentido, el Cerac y PNUD han estimado que la terminación del conflicto y con ella la reducción significativa de la violencia, redundaría en beneficios económicos entendidos como las ganancias generadas sobre el bienestar social general, debido a la remoción de obstáculos que impiden el desarrollo económico y social, la reducción de los costos para implementar políticas de desarrollo y la generación

<sup>72</sup> Ibidem, pág. 106.

de ganancias económicas tangibles e intangibles derivadas de la paz<sup>73</sup>.

**3.3.2.1. Balance de la implementación del acuerdo de paz**

A continuación, haré un breve recuento de aspectos que revelan falencias y dificultades que se han presentado en la implementación del acuerdo de paz:

**3.3.2.1.1.1. Objeciones a la ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la paz**

El acuerdo de paz de noviembre de 2016 entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc constituye un compromiso del Estado y de sus instituciones de preservar e implementar lo pactado. Es así como el acto legislativo 02 de 2017 establece que "Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con la establecida en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todas las órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final".

La Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad automático de las normas expedidas en desarrollo del Acuerdo de Paz, conforme a la previsión contenida en el acto legislativo 01 de 2016, determinó que está es una política pública vinculante para todas las instituciones y autoridades públicas: "[E]l Acto Legislativo 02 de 2017, convierte el Acuerdo Final firmado el 24 de noviembre de 2016, en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía"<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *¿Qué ganará Colombia con la paz?* Disponible en: <file:///Users/adrianlopezrojas/Downloads/undp-co-ganopaz-2014.pdf>.  
<sup>74</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-630 de 2017, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

No obstante, lo anterior, funcionarios del gobierno han desafiado el cumplimiento del acuerdo de paz. En marzo de 2019, el presidente de la República Iván Duque Márquez presentó objeciones por inconveniencia al proyecto de ley estatutaria de la Jurisdicción Especial para la Paz, que en realidad eran de inconstitucionalidad, y respecto de las cuales la Corte Constitucional ya había realizado control automático de constitucionalidad, contenido en la sentencia C-080 de 2018<sup>75</sup>.

**3.3.2.1.1.2. Destinación de los bienes de las Farc para reparar a las víctimas**

En similar sentido, en el 2018, el fiscal general de la Nación, Néstor Humberto Martínez, se negó a suministrarle información a la Jurisdicción Especial para la Paz, relacionado con los bienes y activos entregados por la guerrilla de las Farc para la reparación de sus víctimas, aduciendo que dicha información tenía el carácter de reservada y que esos bienes debían pasar al Fondo de Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO y no al Fondo de Víctimas<sup>76</sup>. Por ello, le solicitó a la Corte Constitucional determinara si esa información debía estar en poder de la Fiscalía General de la Nación o de la Jurisdicción Especial para la Paz<sup>77</sup>. Aunque la Corte Constitucional determinó que era la Fiscalía General de la Nación la competente para adoptar medidas cautelares sobre los bienes incautados por posible relación con las Farc, estableció que "deben destinarse al Fondo para la Reparación de Víctimas, es decir,

<sup>75</sup> Fundación Ideas para la Paz (FiP). (2019). *Objeción presidencial a Ley Estatutaria de la JEP afectaría estabilidad de la construcción de paz*. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1732#:~:text=La%20objeci%C3%B3n%20presidencial%20a%20PLE%20JEP%20es%20divisiva%2C%20ya%20que,jur%C3%A1dico%20por%20la%20Corte%20Constitucional>.  
<sup>76</sup> [El Espectador] "La Fiscalía y la JEP siguen en tablas por los bienes de las Farc". Publicado el 27 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.elspectador.com/colombia-20/ep-y-desaparecidos/la-fiscalia-y-la-jep-siguen-en-tablas-por-los-bienes-de-las-farc-article/>.  
<sup>77</sup> [RCN Radio] "JEP respetará decisión de Corte sobre competencias de bienes de Farc". Publicado el 25 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/judicial/jep-respetara-decision-de-corte-sobre-competencias-de-bienes-de-farc>.

no se usarán para sufragar gastos del Estado, como ocurre con los bienes que por ejemplo se le quitan al narcotráfico”<sup>78</sup>.

**3.3.2.1.1.3. Resultados en la implementación del acuerdo de paz**

Cinco años después de la firma de un ambicioso plan de transformación del Estado que se fijó como meta cerrar las brechas urbano – rural y dar posibilidades de apertura e inclusión política para desterrar el uso de la violencia en la política colombiana, los indicadores sobre seguridad muestran que la inacción del Gobierno nacional en la tarea de implementación del Acuerdo Final ha permitido que la guerra se profundice en algunas regiones, y que se expanda a territorios en los que se ha apoderado nuevamente de bastas regiones de país, en donde se interpone a los incipientes procesos de construcción de paz territorial.

La experiencia colombiana ha mostrado que la reintegración en contextos de pobreza y de inseguridad socava los procesos de desmovilización y reintegración e incide en las posibilidades de que los excombatientes se vinculen nuevamente a grupos armados, bandas criminales y delincuencia común, entre otros.

La ralentización en la implementación del Acuerdo Final fue documentada por el Instituto Kroc, en su informe de 2021, en el cual destaca que, transcurridos cuatro años de la firma del tratado de la Habana, el estado de la implementación muestra una dinámica de pocos cambios:

*“Frente a los niveles de implementación de las 578 disposiciones del Acuerdo Final, el informe señala que las disposiciones implementadas completamente y en estado intermedio aumentaron dos puntos porcentuales durante el 2020. A la fecha de corte del informe, el 28% de las disposiciones estaba implementada completamente, en contraste con un 26% en 2019.*

<sup>78</sup> [El Espectador]. “Corte Constitucional resuelve pelea por bienes de las Farc en favor de la Fiscalía”. Publicado el 28 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/corte-constitucional-resuelve-pelea-por-bienes-de-las-farc-en-favor-de-la-fiscalia-articulo-847093/>.

Un 18% de disposiciones estaba en un nivel de avance intermedio, es decir, está en camino a ser completado en el tiempo establecido, a diferencia del periodo anterior en el que se hallaba en un 16%.

Otro 35% de las disposiciones se mantiene en estado mínimo en este periodo, lo cual significa que los compromisos simplemente iniciaron. El 19% restante de las disposiciones estaba sin empezar a ser ejecutado, disminuyendo cinco puntos porcentuales en comparación con el periodo previo, en el que el 24% de las disposiciones se encontraba en estado no iniciada”<sup>79</sup>.

Algunos balances sobre la implementación del Acuerdo Final por parte de la administración de Duque dan cuenta de graves retrasos. Así, Wola señala que, para marzo de 2021, Colombia solo había gastado alrededor del 15 por ciento de su costo esperado, circunstancia que impacta especialmente los capítulos sobre reforma rural integral y víctimas<sup>80</sup>.

Condición que se agrava por lo que el CINEP y Cerac señalan como una posible manipulación en las cifras, al contabilizar “proyectos asociados a programas sociales tradicionales que ofrece el gobierno”, que son “inversiones relevantes, pero no necesariamente orientadas a los objetivos de la Reforma Rural Integral”<sup>81</sup>.

Ejes que resultan trascendentales para la superación definitiva de la guerra y la construcción de la paz, toda vez que son los mecanismos para abordar los déficits producto de la inacción estatal en la provisión de bienes y servicios y en la garantía de derechos. En consecuencia, se ha creado un contexto propicio para la proliferación de grupos armados y la profundización de la violencia criminal.

<sup>79</sup> “El Acuerdo Final de Colombia en Tiempos Del COVID-19: Apropiación Institucional y Ciudadana Como Clave de La Implementación” (South Bend: Matriz de Acuerdos de Paz, Iniciativa Barómetro, Instituto Kroc de Estudios Internacionales, 25 de mayo de 2021), <https://doi.org/10.7274/r0-86hg-jh77>.

<sup>80</sup> Isaacson Adam (2021) Un largo camino por recorrer: implementación del acuerdo de paz de Colombia después de cinco años. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/a-long-way-to-go-implementing-colombias-peace-accord-after-five-years/#fnt2>.

<sup>81</sup> Ibidem.

De acuerdo con Wola, aunque las cifras sobre grupos armados dan cuenta de una fuerza inferior a la que se reportaba hace nueve años, todos los grupos armados ilegales han crecido desde 2017, fecha en la que se produjo la desmovilización de las FARC-EP:

*“A medida que el gobierno de Colombia pierde terreno en el esfuerzo por llenar los vacíos territoriales, esos vacíos están siendo llenados rápidamente por grupos armados y otros actores criminales violentos. Después de años de moverse en la dirección correcta, los indicadores de seguridad de Colombia están empeorando en todos los ámbitos. Los números son desalentadores”<sup>82</sup>.*

De igual manera, señala que los homicidios han incrementado en los 170 municipios PDET, con un aumento del 22,9 por ciento frente al año anterior. En el mismo sentido, la agudización de la violencia se ha expresado en el crecimiento de las masacres, que durante el año 2021 suman 25, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional<sup>83</sup>.

Hoy, el proceso de reincorporación enfrenta enormes dificultades que atentan contra el carácter integral y sostenible que el Acuerdo le asignó, a pesar de las numerosas manifestaciones de cumplimiento realizadas por el grueso de los excombatientes ubicados en las Zonas Veredales Transitorias de Normalización (ZVTN), en los Puntos Transitorios de Normalización (PTN) y en los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR)<sup>84</sup>.

Es así como el actual gobierno en desarrollo de su política de estabilización Paz con Legalidad redefinió el diseño acordado y puesto en marcha mediante un complejo marco normativo. El Plan Nacional de Desarrollo de 2019 incluyó la figura de ruta de la reincorporación que desdibuja el sentido colectivo, orgánico e integral de la reintegración pactada.

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Ibidem.

<sup>84</sup> Estrada Álvarez, Jairo. (2020) Trayectorias cruzadas e inciertas de la reincorporación integral. Colección Cuadernos de la Implementación.

Como lo resalta CEPDIPO, los datos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, a junio de 2020, mostraban la acreditación de 13.394 ex combatientes de las FARC-EP. De ellos, 10.293 son hombres (76.8%) y 3.101 mujeres (23,1%). El 19,3% de la población corresponde a mujeres y hombres jóvenes entre los 18 y los 28 años. Sin embargo, cuatro años después de la firma del Acuerdo no se había cerrado el proceso de acreditación de los combatientes. En agosto de 2020, 168 firmantes no se les había definido su situación, 348 seguían privados de su libertad y 82 no fueron reconocidos como integrantes del grupo guerrillero<sup>85</sup>.

**3.3.2.2. Ataques contra el acuerdo de paz y su implementación**

Sea del caso señalar, en un primer momento, que esta iniciativa no tiene por propósito proscribir las manifestaciones mediante las que se entre en disenso frente a los procesos de negociación y sus alcances, tampoco las actuaciones legales llevadas a cabo por las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones. En modo alguno se pretende excluir el debate democrático sobre el modelo de negociación que se adopte en un momento histórico determinado. El propósito de este proyecto consiste en reprimir, en el ámbito penal, aquellos comportamientos dolosos con los que se busque entorpecer procesos de paz y de reincorporación, así como la implementación de acuerdos de paz, y con ello, perpetuar la intolerancia y la guerra que afectó gravemente a la población civil, en especial, a la que habita las zonas más afectadas por la violencia o los territorios en los que históricamente han estado y que, en consecuencia, impiden materialmente la vigencia de derechos y principios constitucionales.

Por ello, en este apartado me referiré a los obstáculos y ataque graves que han enfrentado las más recientes negociaciones y procesos de paz en Colombia y que, además, han impedido una cabal implementación de los acuerdos de paz y de la reincorporación de los excombatientes, generando graves afectaciones a la población civil.

<sup>85</sup> Ibidem.

**1. Intercepciones ilegales**

Pese a la importancia de la negociación en la Mesa de la Habana, el proceso enfrentó múltiples ataques. A comienzos de 2014, investigaciones periodísticas revelaron que inteligencia militar había interceptado de manera ilegal al equipo negociador del Gobierno, desde el inicio de los diálogos, mediante una oficina ubicada en inmediaciones del Centro Comercial Galerías en la ciudad de Bogotá, en donde funcionó una central de intercepciones del Ejército Nacional bajo el nombre de "Sala Andrómeda", perteneciente al batallón de inteligencia Técnica del Ejército Número 1 (Bitec-1), cuya misión inicial debía orientarse a actividades de inteligencia contra el terrorismo y las FARC – EP<sup>85</sup>.

Los pesquitos demostraron que el complejo entramado empleado comprendía la coordinación de actividades, por lo menos, entre civiles y militares que laboraban en la "Sala Andrómeda" y en la "Sala Gris" que integra, esta última, el sistema de intercepciones "Esperanza" de la Fiscalía General de la Nación y que fue importante para el avance de investigaciones sobre ejecuciones extrajudiciales y casos de corrupción en el Ejército Nacional. Estas unidades conforman la Central de Inteligencia Técnica del Ejército (CITEC), que hace parte de la columna vertebral de la Dirección de Inteligencia Militar (DINTE)<sup>87</sup>.

Posteriormente, el periodista Daniel Coronell reveló que el exfiscal Fabio Augusto Martínez Lugo y un antiguo agente del CTI, Luis Carlos Gómez Góngora, quien fungió como coordinador de la Sala Diamante a cargo de una de las salas de intercepciones de la Fiscalía, declararon que se habían realizado intercepciones ilegales, entre otros, a los negociadores de paz, durante los diálogos con la guerrilla de las Farc, las que habían sido ordenadas por el fiscal general de la Nación Néstor Humberto Martínez Neira, quien sería,

<sup>85</sup> [Revista Semana. (2014). ¿Alguien espía a los negociadores de La Habana? Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alguien-espia-los-negociadores-de-la-habana/376076/>.  
<sup>87</sup> Ibidem.

además, el destinatario de las pesquisas<sup>86</sup>. Hecho sobre el que ahondó, días después, la periodista María Jimena Duzán, en una investigación titulada: "Los explosivos señalamientos de intercepciones ilegales que salpican a Néstor Humberto Martínez", en la que dio a conocer una declaración suscrita por los referidos extencionarios, en la que éstos revelaban el modus operandi en el que habían realizado dichas actuaciones ilegales<sup>89</sup>.

**2. Homicidios y agresiones contra excombatientes**

Quizás uno de los aspectos que más impacto tiene en la sostenibilidad del acuerdo está relacionado con la violencia y la ausencia de garantías de seguridad para los excombatientes.

*"Tampoco ha sido apreciable la puesta en marcha del sistema de garantías de seguridad, previsto en el Acuerdo, con el cual se buscaba introducir una concepción de seguridad humana e integral que permitiera superar el enfoque predominante de la seguridad limitado al control del orden público e inmerso dentro de estrategias de carácter contrainsurgente, de combate contra el "enemigo interno"<sup>90</sup>.*

Los crímenes contra los firmantes del Acuerdo Final son dramáticos, 299 de ellos han sido asesinados en los últimos cinco años. Una muestra del grave contexto de riesgo que enfrentan los desmovilizados se evidencia en los casos de desplazamiento forzado colectivo de los integrantes del Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR). En julio de 2020, el ETCR Santa Lucía, ubicado en zona rural del municipio de Ituango (Antioquia) debió reubicarse

<sup>86</sup> [Semana] "¿La paz chuzada?" Publicado el 24 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/la-paz-chuzada-por-daniel-coronell/641767/>.

<sup>89</sup> [Semana] "Los explosivos señalamientos de intercepciones ilegales que salpican a Néstor Humberto Martínez Neira". Publicado el 28 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/maria-jimena-duzan-investigacion-sobre-chuzadas-ilegales-en-la-fiscalia-de-nessor-humberto-martinez/642376/>.

<sup>90</sup> Ibidem, página 74

por razones de seguridad en Mutatá<sup>91</sup>, entre los hechos de violencia que motivaron este desplazamiento se encuentran, el asesinato de 12 reincorporados y los enfrentamientos entre grupos ilegales en la zona<sup>92</sup>. En diciembre de 2021 los habitantes del ETCR Urias Rondón tuvieron que desplazarse colectivamente, luego de que un grupo armado ingresó a la zona el 18 de noviembre de 2021.

En la incursión se secuestraron personas, se incineraron los vehículos de protección y se hurtaron las armas asignadas al ETCR y se advirtió a los firmantes que no se permitiría su permanencia en el lugar<sup>93</sup>. Durante el desplazamiento, los vehículos en los que se movilizaban los excombatientes fueron atacados con ráfagas de fusil<sup>94</sup>. La crisis humanitaria que enfrenta esta población motivó que la Jurisdicción Especial para la Paz ordenara al Gobierno nacional garantizar la vida y la seguridad de los excombatientes<sup>95</sup>.

El 27 de enero de la anualidad, la Corte Constitucional, con ponencia de la magistrada Cristina Pardo, en el expediente J-7987084, declaró el estado de cosas inconstitucionales por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de los

<sup>91</sup> Tópica Goday, A. (16 de julio de 2020). El Tiempo. Así fue el primer traslado de un ETCR, en Antioquia. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/asi-fue-el-primer-traslado-de-un-etcr-en-antioquia-518770>.

<sup>92</sup> Valencia, G. (7 de julio de 2020). Fundación Paz & Reconciliación (PARES). Otro desplazamiento forzado de firmantes de la paz. Disponible en: <https://www.pares.com.co/post/otro-desplazamiento-forzado-de-firmantes-de-la-paz>.

<sup>93</sup> [El Colombiano]. "Alerta y desplazamiento en ETCR del Meta por incursión armada". Publicado el 24 de noviembre de 2021. Disponible en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/incursion-armada-en-etcr-del-meta-genera-desplazamiento-FA16074562>.

<sup>94</sup> [El Espectador]. "Somos víctimas de desplazamiento forzado colectivo": ex – Farc del Yari ante la JEP. Publicado el 28 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos-somos-victimas-de-desplazamiento-forzado-colectivo-ex-farc-del-yari-ante-la-jep/>.

<sup>95</sup> Jurisdicción Especial para la Paz. Comunicado 103. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/JEP-ordena-al-Gobierno-adaptar-acciones-para-garantizar-la-vida-y-seguridad-de-los-comparecientes-de-los-extintos-Farc-EP.aspx>.

signatarios del acuerdo de paz, suscrito en noviembre de 2016 entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Farc<sup>96</sup>.

Como lo reseñó, El Espectador, "Dos espacios territoriales se han tenido que trasladar completos por falta de garantías, 35 reincorporados de las Farc que enviaron solicitudes de protección fueron asesinados. Otros, para obtenerla, han tenido que interponer tutelas y ya van 291 firmantes del Acuerdo asesinados. Con ese escenario a cuestas y teniendo en cuenta ocho tutelas de exFarc, la Corte Constitucional denunció una masiva violación a los Acuerdos de Paz"<sup>97</sup>.

Cinco de los ocho tutelas que estudió la Corte fueron presentadas por excombatientes de Tallambí. Las tres restantes fueron interpuestas, por excombatientes asentados en en Tumaco, Nariño; Francisco Gamba o 'Ricardo Semillas', líder del espacio territorial de Charras; y por Emiro Roper o 'Rubén Zamora', líder de los exguerrilleros en Norte de Santander<sup>98</sup>.

Según reveló El Espectador, en noviembre de 2020 la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz, advirtió que: "**de continuar la tendencia, a diciembre de 2024 podrían ser 1.600 exFarc asesinados en el país. Lo decía cuando los homicidios rondaban los 240 casos. Hoy, un año después, la cifra va en 291 asesinatos. Esa misma afirmación la hizo este jueves la Corte Constitucional sin matices: el Estado ha fracasado en la protección a excombatientes que dejaron las armas y se acogieron a la legalidad**"<sup>99</sup>.

<sup>96</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-020-22. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 01 de 27 de enero de 2022.

<sup>97</sup> [El Espectador]. "Los casos en los que el Estado no garantizó la protección a excombatientes de Farc". Publicado el 28 de enero de 2022. Disponible en: [https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/corte-constitucional-los-casos-en-el-que-el-estado-no-garantizo-la-proteccion-de-los-excombatientes-de-las-farc/?utm\\_source=interna&utm\\_medium=boton&utm\\_campaign=share\\_notas&utm\\_content=boton\\_twitter\\_share\\_notas](https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/corte-constitucional-los-casos-en-el-que-el-estado-no-garantizo-la-proteccion-de-los-excombatientes-de-las-farc/?utm_source=interna&utm_medium=boton&utm_campaign=share_notas&utm_content=boton_twitter_share_notas).

<sup>98</sup> Ibidem.  
<sup>99</sup> Ibidem.

<p>Asimismo, llamó la atención en que la respuesta institucional frente a los casos de riesgo inminente de los signatarios del acuerdo "ha sido lenta e inoportuna: 35 excombatientes asesinados habían elevado previamente al Gobierno una solicitud de protección. Mientras la <b>Unidad Nacional de Protección (UNP)</b> estudió el riesgo, hizo el análisis, emitió la decisión para aprobar el esquema y finalmente lo implementó, las armadas cumplieron las amenazas y los asesinaron"<sup>100</sup>.</p> <p>A su turno, la Jurisdicción Especial de Paz ha prevenido a la Unidad Nacional de Protección acerca de "lo desbordado que está la protección a los firmantes del Acuerdo: 'ante un escenario hipotético en el que todas las personas que presentaron solicitudes de protección acudieron a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial, un desbordamiento de las capacidades institucionales de la UNP para cumplir las órdenes emanadas de la justicia, se incrementarían la afectación y se pondría en riesgo la confianza y la legitimidad de la actuación misional de la UNP y del sistema integral de seguridad"<sup>101</sup>.</p> <p>En este escenario, la Corte Constitucional adoptó la decisión referida, y declaró "el Estado de cosas inconstitucional (ECI) por el bajo nivel de cumplimiento en la implementación del componente de garantías de seguridad a favor de la población signataria del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación a la vida civil, de sus familias y de quienes integran el nuevo partido político comunes"<sup>102</sup>.</p> <p>Entre otras determinaciones, dispuso: (i) exhortar a la Unidad Nacional de Protección para que "revalúe el riesgo que enfrentan las y los firmantes del Acuerdo Final de Paz en proceso de reincorporación y quienes integran el Partido Comunes, así como otras personas que se encuentren en situaciones similares con ocasión de la suscripción del instrumento, priorizando, en particular, la reevaluación de riesgos de los esquemas de protección colectiva de los Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) para</p> <p><sup>100</sup> Ibidem.  <sup>101</sup> Ibidem.  <sup>102</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU020-22. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. Comunicado 01 de 27 de enero de 2022.</p>	<p>mantenerlos o fortalecerlos"; (ii) ordenar al Gobierno nacional que: a. adopte las medidas que permitan cumplir, de manera integral, coordinada y articulada, las garantías de seguridad contenidas en el acuerdo de paz, con el propósito de facilitar "la reincorporación o reincorporación efectiva y pronta en la vida civil de quienes se desmovillaron y de sus familiares"; b. inicie los trámites necesarios para realizar una asignación presupuestal suficiente, que permita "asegurar que las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz que ejercer actividades de liderazgo político o social y compareciente ante el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición gocen de la protección requerida en el marco de las actividades que están llamadas a desarrollar"; c. de cumplimiento al decreto 299 de 2017, en particular, las disposiciones relacionadas con la asignación de los recursos humanos, financieros y físicos que se requieren para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección; d. priorice "los municipios y regiones especialmente afectados por la violencia de grupos armados y la ausencia del Estado"; e. descongestione los análisis de riesgos represados en la Unidad Nacional de Protección; f. impulse las acciones necesarias para otorgar las garantías contenidas en el Sistema Integral de Seguridad; g. garantice el funcionamiento de la Instancia de Alto Nivel y de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; iii) exhortar al Congreso de la República "con el propósito de que proporcione el impulso indispensable para desarrollar los contenidos del Acuerdo Final de Paz que aún se encuentran requeridos de implementación legislativa, relacionados con la posibilidad de materializar el concepto de seguridad, entendido este en un sentido ampliado"<sup>103</sup> (énfasis propio)".</p> <p>Dentro de la actuación, la Corte Constitucional pudo determinar que tan solo en el 2020, cuando la Sección de Primera Instancia para casos de Ausencia de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad del Tribunal para la Paz (SAR) emitió órdenes perentorias en relación con el componente de garantías de seguridad, contenido en el punto 3.4 del acuerdo de paz, se apropiaron y ejecutaron recursos para fortalecer los esquemas de protección que se requerían con carácter urgente. Asimismo, pudo corroborar que no se había expedido el Plan Estratégico de Seguridad y Protección, y se habían dejado de lado las</p> <p><sup>103</sup> Ibidem.</p>
<p>instancias creadas por el acuerdo, como la Instancia de Alto Nivel, la Comisión de Garantías de Seguridad y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección. De igual manera, la falta de correspondencia entre las actuaciones institucionales y las disposiciones normativas expedidas retrasó la asignación y ejecución de recursos necesarios para garantizar la seguridad de los firmantes del acuerdo, lo que también ha dificultado contar con un diagnóstico acerca de los problemas y territorios donde se presentan con mayor frecuencia las amenazas y muertes, los actores de estas amenazas y las necesidades de la población afectada"<sup>104</sup>.</p> <p>Asimismo, llamó la atención acerca de la relevancia de la investigación judicial "para la materialización del componente de garantías de seguridad de las personas en tránsito hacia la vida civil, dada la relación estrecha de este aspecto con la lucha contra la impunidad y con las garantías de no repetición", y de la necesidad de enfrentar la estigmatización y violencia contra los signatarios del acuerdo y el desprestigio de los competentes del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, por ello, entre otras medidas, "ordenó a las autoridades que las acciones relacionadas con la protección de las personas en proceso de reincorporación y las referencias a las instituciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición estuvieran acompañadas de un lenguaje concordante con las obligaciones que se desprenden del ordenamiento jurídico, coherente, generador de confianza y desposeído de rencor"<sup>105</sup> (énfasis propio).</p> <p><b>3. Homicidios y agresiones contra personas defensoras de derechos y humanos y líderes sociales</b></p> <p>En el Acuerdo Final de Paz se reiteró la obligación estatal de respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, en particular, en las zonas más afectadas históricamente por el conflicto armado, las cuales reclaman con urgencia la presencia institucional del conjunto del Estado colombiano y que se posibilite la participación de la sociedad que ha sufrido el rigor de la guerra, sin estigmatización de ningún tipo.</p> <p><sup>104</sup> Ibidem.  <sup>105</sup> Ibidem.</p>	<p>Específicamente, el Acuerdo Final en el punto 3.4.8. contempló la creación del Programa Integral de Seguridad para comunidades y organizaciones, líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género y personas defensoras de derechos humanos con presencia en los territorios, el cual no ha logrado prevenir ataques, pese a que tiene a su cargo la definición y adopción de medidas de protección integral que garanticen medidas de protección, prevención y seguridad.</p> <p>Lamentablemente, la firma del Acuerdo Final y la entrega de armas por parte de la guerrilla de las Farc no ha redundado en la disminución de ataques contra los y las líderes sociales, por el contrario, estos homicidios se han disparado de manera alarmante. Sin duda, estos crímenes afectan la estabilidad de los acuerdos concertados luego de décadas de confrontación armada y la construcción de una paz estable y duradera. Esta cadena de crímenes resulta inaceptable, no sólo por sus impactos en la vida de los dirigentes sociales, sus familias y sus procesos organizativos, sino porque atenta contra la actual posibilidad de desarrollar un proceso político abierto y libre.</p> <p>Los derechos políticos de participación, reconocidos en nuestra carta política, hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana y constituyen un elemento indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo.</p> <p>Durante los últimos años todos los registros sobre violaciones a los derechos humanos en Colombia dan cuenta de un grave incremento en las agresiones contra personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales.</p> <p>El Programa Somos Defensores, en su informe sobre crímenes contra líderes sociales y defensores de derechos humanos de 2021, destaca que la falta de una sustantiva e integral implementación del acuerdo de paz, sumada a la insuficiente presencia estatal en bienes y servicios en regiones del país históricamente marginadas y anteriormente controladas por las extintas Farc, ha permitido la expansión y fortalecimiento de viejas y nuevas estructuras armadas ilegales,</p>

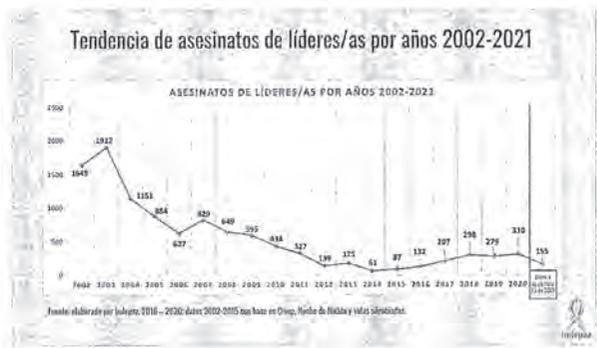
configurando emergentes escenarios de violencia en los territorios, en los que se presenta un progresivo aumento de los asesinatos de defensores, líderes y líderes sociales, y de excombatientes, así como las masacres crecientes posteriores a la firma del acuerdo de paz, particularmente desde 2018<sup>106</sup>.

Según Indepaz, desde la firma del acuerdo final de noviembre de 2016, han sido asesinados 1.270 dirigentes sociales y personas defensoras de derechos humanos, 500 organizaciones sociales han sido víctimas de amenazas, las cuales impactan por lo menos a 4.000 dirigentes sociales. 872 de estos homicidios se han cometido durante el gobierno de Iván Duque. De acuerdo con la sistematización elaborada por Indepaz los sectores sociales más afectados por esta violencia son los indígenas y campesinos pertenecientes a Juntas de Acción Comunal, especialmente en los departamentos de Antioquia, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Norte de Santander, Putumayo y Córdoba en donde se concentran los casos de asesinatos. Tumaco sigue siendo el municipio de mayor afectación de violencias contra líderes sociales<sup>107</sup>.

Por su parte, el informe de 2020 de la Alto Comisionado de Naciones Unidas reportó la ocurrencia de 795 amenazas y agresiones contra defensores de derechos humanos. De acuerdo con el reporte, el 67% de esos casos las víctimas fueron hombres; en el 26 %, mujeres; y en el 2%, personas LGBTI. El 44 % de los casos ocurrió en zonas rurales; el 14 %, en Bogotá; y el 42%, en otras zonas urbanas<sup>108</sup>.

Gráfica No. 1. Tendencia de homicidios líderes sociales 2002 – 2021

<sup>106</sup> Programa Somos Defensores. (2021). La Mala Hora. Informe anual 2020. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1Ze-GofhR6k0c23oUCVN-7iWrEMPH03jV/view>.  
<sup>107</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2021). Balance en cifras de la violencia en los territorios. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>.  
<sup>108</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. (2021). Informe sobre Situación de los derechos humanos en Colombia.



Fuente: Indepaz (2021)

4. Agresiones contra la población civil

Indepaz registró la ocurrencia de 96 agresiones contra la población civil, durante el periodo comprendido entre enero de 2021 y el 13 de enero del año 2022, las cuales han acabado con la vida de al menos 40 personas, el último hecho ocurrió en Timbiquí (Cauca) donde fueron asesinadas cuatro personas<sup>109</sup>. Sesenta y siete (67) municipios fueron afectados por masacres en la pasada anualidad.

Según la investigación de Indepaz, en el año 2020, 80 de las masacres registradas se relacionaron con el conflicto armado, las 11 restantes tenían que ver con delincuencia común. Mientras que, en 2021, 71 masacres han sido relacionadas con acciones por el conflicto armado y 17 con acciones de delincuencia común. Cauca, Antioquia, Valle del Cauca, Nariño, Norte de Santander y Putumayo son los departamentos más afectados por la ocurrencia de masacres. Y aunque en el departamento de Caquetá no se tenía registro de

<sup>109</sup> RCN Radio. (2020) Se eleva la cifra de masacres ocurridas este año en Colombia. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/se-eleva-13-la-cifra-de-masacres-ocurridas-este-año-en-colombia>.

masacres en 2020, en los primeros once meses del año 2021 se cometieron 6 masacres, con 20 víctimas, siendo uno de los departamentos más afectados por este hecho. Finalmente, el análisis destaca que hay patrones comunes que revelan que estos actos de barbarie se presentan, en su mayoría los fines de semana, en zonas rurales, en fincas o establecimientos públicos<sup>110</sup>.

Por su parte, el Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas documentó la ocurrencia de 76 masacres ocurridas durante el año 2020, las cuales acabaron con la vida de 292 personas, incluidos 23 mujeres, 6 niñas, 18 niños, 7 indígenas y 10 afrodescendientes<sup>111</sup>.

Las confrontaciones y amenazas contra la población civil han impulsado nuevos desplazamientos forzados; durante el periodo comprendido entre enero y septiembre de 2021, la Misión de la ONU certificó la ocurrencia de 57.420 personas desplazadas de manera colectiva, lo cual constituye un aumento del doble de los casos que tuvieron ocasión durante el mismo periodo en el año 2020<sup>112</sup>.

Gráfica No. 2. Cifras de homicidios en los últimos diez años

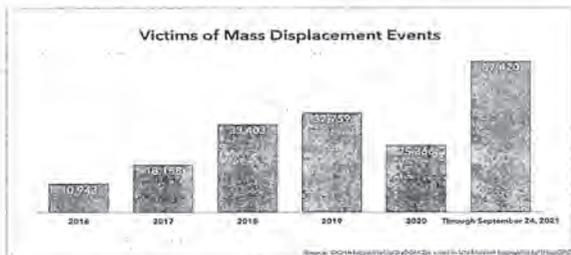
<sup>110</sup> Ibidem.  
<sup>111</sup> Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. (2021). Informe sobre Situación de los derechos humanos en Colombia.  
<sup>112</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2021). Balance en cifras de la violencia en los territorios. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>.



Fuente: Ocha citado en Wola, 2021.

Gráfica No. 3. Víctimas de desplazamiento forzado

Fuente: Informe "Logros y desafíos" del Ministerio de Defensa Nacional, citado por Wola, 2021.



Especial preocupación merece la crisis humanitaria que vive el departamento de Arauca. Durante el primer mes del año 2022, a los 33 homicidios reportados en las dos primeras semanas del año, se suma el desplazamiento de 170 familias, cerca de 673 personas<sup>113</sup>. De

<sup>113</sup> Defensoría del Pueblo (2022). En Arauca persiste temor de las comunidades por acciones de grupos armados ilegales. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10694/En-Arauca-persiste-temor-de-las-comunidades-por-acciones-de-grupos-armados-ilegales.htm>.

acuerdo con la Personería del municipio de Tame (Arauca) se registra la desaparición de 50 personas y existe el riesgo de un desplazamiento inminente de al menos dos mil personas<sup>114</sup>.

Si bien es cierto que los déficits en materia de cumplimiento se presentan en cada uno de los puntos acordados en la Mesa de la Habana, es importante destacar que durante el proceso de implementación se creó un espacio para la participación política, apertura que en la presidencia de Iván Duque Márquez se ha ido resquebrajando.

En este sentido, Wola destaca que el cierre democrático se evidencia en el tratamiento militar que recibió la protesta social durante el periodo 2019 – 2021, los constantes abusos por parte de la fuerza pública contra los manifestantes, y las frecuentes declaraciones de altos funcionarios públicos que estigmatizaron a quienes ejercieron su derecho a manifestarse públicamente y que justificaron la violencia en su contra:

*"Pero la respuesta violenta y descaradamente abusiva del personal de las fuerzas de seguridad, especialmente del temido Escuadrón Móvil Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD), capturada en innumerables videos de teléfonos móviles y testimonios de manifestantes detenidos, ejemplificó el tipo de represión que tuvo el segundo capitulo destinado a abolir"<sup>115</sup>.*

**5. Las disidencias**

<sup>114</sup>Indepaz. (2022). Informe de Indepaz Disponible en <https://indepaz.org.co/la-violencia-en-arauca-es-mucho-mas-que-choques-entre-grupos-armados-indepaz/>  
<sup>115</sup> De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa Nacional, en las jornadas de del Paro Nacional se registraron 1.548 heridos, 54 personas asesinadas. Por su parte, Temblores e INDEPAZ indican que, durante el Paro Nacional desarrollado en el año 2021, 44 personas fueron asesinadas, 82 fueron víctimas de mutilación ocular como resultado de disparos a quemarropa, se presentaron 28 casos de violencia sexual y 9 casos de violencia de género, 2.005 personas fueron detenidas arbitrariamente, y 1.617 personas fueron objeto de violencia física. Wola (2021).

Las disidencias están conformadas por ex integrantes de la extinta guerrilla de las Farc, que formaron nuevas fracciones armadas. Según lo documentado por la FIP, "el gobierno y la fuerza pública han confirmado disidencias integradas por ex combatientes de los frentes 1, 7, 14, 15, 16, 27, 40, 48, 62, 63 y la Columna móvil Acacia Medina en el oriente y sur del país; un sector de la Columna Móvil Daniel Aldana y la Columna Móvil Mariscal Sucre en Tumaco, y del Frente 29 en otras zonas de Nariño, de los que habrían surgido varios grupos (Guerrillas Unidas del Sur, Resistencia Campesina, Los de Sábado, Guerrillas Unidas del Pacífico); los Frentes 6, 30, la Columna Miller Perdomo y la Columna móvil Jacobo Arenas, en Cauca y Valle del Cauca; el Frente 10, en Arauca, y los frentes 18 y 36, en Antioquia"<sup>116</sup>.

Ideas para la Paz ha reportado que: "[d]e un solo grupo en disidencias (Frente 1), en junio de 2016, hoy existen casi 18 estructuras, con algún tipo de presencia en diferentes zonas de 13 departamentos. Es importante señalar que el trabajo de la FIP no permite afirmar con exactitud en qué municipios hacen presencia estos grupos porque la unidad territorial de un municipio es sumamente extensa y los grupos armados no miden su presencia territorial bajo una división política-administrativa"<sup>117</sup>. Las disidencias operan en dos macro-regiones: "1) la Oriente y Sur, que contiene el sur del Meta y Caquetá, el eje Sur de Meta-Guaviare-Vaupés-Guainía, y el eje Guaviare-Guainía-Vichada-Arauca, Putumayo y Arauca; y 2) la Occidente, con Nariño, el casco urbano de Tumaco y el norte de Cauca. De igual manera, están algunos casos de disidencias en evolución: frentes 18 y 36, en Antioquia, y la Columna Teófilo Forera en Caquetá"<sup>118</sup>.

Por su parte, Indepaz en 2021 señaló que se tiene registro de 32 estructuras armadas pos Farc – Ep, las cuales se agrupan en tres grandes proyectos de unificación: La Segunda Marquetalia, El Bloque Sureste y el Comando Coordinador de Occidente y que se sintetizan en la siguiente tabla.

<sup>116</sup> [Ideaspaz] "Las disidencias de las FARC: un problema en auge". Publicado el 10 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.ideaspaz.org/publications/posts/1662>.  
<sup>117</sup> Ibidem.  
<sup>118</sup> Ibidem.

**Tabla No. 2. Clasificación de las estructuras armadas pos acuerdo Farc - Ep.**

Clasificación de las estructuras post acuerdo de las FARC-EP	
Disidencias armadas Pre acuerdo	Bloque Sureste-Los de Gen- III (10 ESTRUCTURAS)
	Frente 15, 7ª y 16
	Frente 10 Martín Villa
	Frente Comandante Jorge Balcón Suárez-Unidad Jhon Linarez
	Unidad Jhon Linarez
	Frente 33
	Frente Trerero
	Frente 28 José María Córdoba
	Frente 36
	Frente 37
Disidencias armadas Post acuerdo	Segunda Marquetalia (10 ESTRUCTURAS)
	Frente 62 Compañía Fernando Díaz - Unidad Sergio Catvajal
	Comandos Bolívarianos de la Frontera
	Frente Alfonso Cano
	Frente 18-Román Ruiz - Cacique Coyará
	Columna Móvil Teófilo Forera Castro Unidad Oscar Mondragón
	Frente Diómer Díaz
	Comando Danilo García
	Frente Acacio Medina
	Columna Vladimir Stoven
Residuales armados Funcionales al narcotráfico	Comando Conjunto de Occidente (8 ESTRUCTURAS)
	Bloque Occidental Alfonso Cano
	Columna Móvil Jaime Martínez
	Columna Móvil Dagoberto Ramos
	Frente Carlos Patiño
	Compañía Adán Izquierdo
	Frente Ismael Ruiz
	Frente Rafael Aguilera
Columna Móvil Ulises Rondón	
Columna Móvil Franco Benavides	
Residuales armados en confirmación de su posición	Independientes con tenencia a cooptación por otros grupos
	FCS
	GUIP
	Frente 24
	Frente 4

Fuente: Indepaz (2021).

Según Indepaz, durante el año 2020 se registró actividad de estos grupos en 123 municipios y 22 departamentos, lo que significa una expansión en 30 municipios. Así, se destaca que:

*"Aunque la Segunda Marquetalia ha tenido actividades en un número mayor de municipios que el Bloque Sureste y el Comando Coordinador de Occidente, esto no quiere decir que tengan mayor control, por el contrario, hay una disputa con otros grupos en la mayoría de zonas en las que se ha tenido registro sobre sus acciones. Por su parte, el Bloque Sureste ha llegado a*

*ostentar un poder más consolidado en los lugares donde tienen actividad, reduciendo además sus enfrentamientos contra la Fuerza Pública y de confrontación con otros grupos, de hecho, la zona que se puede nombrar actualmente con enfrentamientos abiertos y constantes de esta gran estructura es Putumayo. Por último, el Comando Coordinador de Occidente ha ido expandiéndose en este último año a zonas como Nariño y Tolima principalmente, lo que coincide con sus relaciones de acercamiento con Gentil Duarte, por esto no se descarta una mayor expansión, aunque también de confrontación en gran parte"<sup>119</sup>.*

En el mismo sentido, destaca Indepaz que, en el interregno 2017 – 2020, estas estructuras han afianzado sus áreas de acción, afectando de manera continua 74 municipios de 14 departamentos, y en 30 municipios, adicionales, se encuentran en procesos de consolidación o en disputa con otras fuerzas armadas legales e ilegales<sup>120</sup>.

De otro lado, una investigación de la Fundación Pares señaló, en agosto de 2021, que los Grupos Armados pos Farc tenía presencia en 138 municipio del país con un crecimiento acelerado en las zonas de control histórico de las extintas Farc, sin que cuenten con una unificación a nivel nacional a pesar de coincidir en elementos discursivos relacionados con el incumplimiento del acuerdo final de paz, la desconfianza en el Estado, especialmente, frente a la actual administración. De estos municipios, 54 no tienen hectáreas de coca cultivadas, los 84 restantes concentraron 121,953 hectáreas de coca<sup>121</sup>.

Los pesquisas de Pares señalan que una parte de los acciones de estos grupos están dirigidas al control de la economía alrededor de los cultivos de uso ilícito, a la producción del clorhidrato de cocaína y a su distribución, razón por la cual existe una relación entre los cultivos de coca, el narcotráfico y la reproducción de GAPP:

<sup>119</sup> Indepaz. (2021). Los Fosos del Conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>

<sup>120</sup> Ibidem.

<sup>121</sup> Fundación Paz y reconciliación – FARES. (2022) grupos Armados PosFarc (GAPP): una nueva espiral de violencia en Colombia. Disponible en: [https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b\\_d33aea1ed5b7406b95c1031d9ed79f5a.pdf](https://e7c20b27-21c2-4f2b-9c38-a1a16422794e.usrfiles.com/ugd/e7c20b_d33aea1ed5b7406b95c1031d9ed79f5a.pdf).

"A su vez, el crecimiento de estas estructuras no obedece únicamente a reincidencia de excombatientes. Según los datos de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, de las 13.999 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), 13.139 están vinculadas aún al proceso de reincorporación. Lo cual indicaría por lo menos tres aspectos: a) La mayoría de personas firmantes de paz siguen comprometidas con el cumplimiento de lo pactado; b) El crecimiento de las GAPP se ha nutrido de personas que se distanciaron del proceso de paz, nuevos reclutamientos y vinculación de niños, niñas y adolescentes; c) A pesar de los mandatos reconocidos y de amplia trayectoria militar y política que dirigen o coordinan los principales GAPP, el grueso de los miembros son "nuevos", por lo que difícilmente se podría hablar de un mismo fenómeno guerrillero"<sup>122</sup>.

**C. Conclusiones**

A pesar de los incumplimientos en la implementación del Acuerdo Final, no hay dudas de que la búsqueda de la paz es urgente para lograr, de manera colectiva, la cohesión social en el país. El impulso a las salidas militares fecunda nuevas conflictos y violencias que se oponen a la materialización del Estado Social de Derecho. Existe un imperativo ético acorde con los principios que dan cimiento a nuestro Estado y que han sido reconocidos en la Carta Política, como la concepción de la dignidad humana, las cuales exigen que se opte por medios que potencien la vida.

Como se mencionó brevemente en párrafos precedentes, la historia del país demuestra los enormes beneficios que las soluciones negociadas reportan, en oposición a los inmensos débitos que la salida militar conlleva. Al respecto la Corte Constitucional ha enfatizado en que:

"Los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí que las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de

<sup>122</sup> *Ibidem*. Pág. 7.

la convivencia pacífica y la seguridad nacional, "deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin última del Estado.

No en vano, el derecho a la paz "implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo"<sup>123</sup>.

En este contexto, la preferencia por una salida concertada a la guerra debe extenderse al cumplimiento estricto de lo pactado, en los términos que señaló el acto legislativo 02 de 2017, esto es, el deber estatal insoslayable de cumplir de buena fe lo acordado, lo que se traduce en la garantía de unas condiciones de seguridad jurídica para el cumplimiento, mediante mecanismos sustantivos y concretos que aseguren su congruencia con los principios y contenidos convenidos.

La actual persistencia y profundización de la violencia en bastos territorios del país demuestra las consecuencias nefastas que, la simulación en la implementación o el desconocimiento al deber estatal de cumplir de buena fe lo pactado implican para la democracia colombiana.

Es de conocimiento público que luego de los ceses al fuego decretados desde diciembre de 2014, los hechos de guerra decayeron significativamente, circunstancia que motivó la esperanza de un cambio sustantivo en las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables del campo colombiano – tradicionalmente golpeados por las hostilidades–, no obstante, los registros de masacres y agresiones contra líderes y lideresas sociales y excombatientes reafirman la necesidad de un compromiso serio y decidido con la salida negociada al conflicto.

La elusión a este deber fundamental ha propiciado un escenario, en el que la implementación de lo acordado resulta una empresa difícil y esquivo. Si bien la materialización temprana del acuerdo exigía

<sup>123</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre-Lynett.

acciones urgentes e inmediatas para asegurar la presencia estatal en territorios abandonados por las extintas Farc - Ep que superaran las tradicionales intervenciones militares, la administración del presidente Duque se empeñó en dejar estos territorios al vaivén de las intensas disputas entre los actores armados presentes en estas zonas.

Un ejemplo de las implicaciones que este enfoque ha significado para la construcción de la paz en los territorios, la constituyen las Zonas de Intervención Integral (ZEI), que fueron creadas por el decreto 2278 de 2019 y se conocen como Zonas Futuro.

En estas áreas el Gobierno nacional reeditó los planes de consolidación territorial característicos de la política de Seguridad Democrática, con el agravante de que el enfoque militarista se refuerza con la presencia de las fuerzas especiales SFAB del Comando Sur de los Estados Unidos, con lo cual – en contravía de la letra y el espíritu del Acuerdo Final – profundiza la guerra y se termina persiguiendo a los eslabones más débiles de la cadena de producción de los cultivos de uso de ilícito, en el marco de la fallida lucha contra las drogas. Es importante destacar que a pesar del fuerte acento militar la tasa de homicidios en las Zonas Futuro es especialmente alta, y está cerca de triplicar el promedio nacional<sup>124</sup>.

**II. OBJETO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

El objeto de esta iniciativa consiste en crear un nuevo tipo penal, contenido en el Libro II Título XII Capítulo I de la ley 599 de 2000, de los delitos contra la seguridad pública, que tiene por propósito proscribe penalmente toda conducta que busque obstruir, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno nacional con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados, con el propósito de impedir su realización.

<sup>124</sup> Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz). (2021). Balance en cifras de la violencia en los territorios. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/5-anos-del-acuerdo-de-paz-balance-en-cifras-de-la-violencia-en-los-territorios/>.

La prolongada historia del conflicto armado colombiano, así como la continuidad y el desencadenamiento de múltiples procesos de violencia, evidencian la debilidad del Estado para resolver esta problemática e imponer sus monopolios fundamentales. Por esta razón, se requiere fortalecer la búsqueda de la paz, entendida como la materialización del derecho y el correlativo deber constitucional, en armonía con el rol preponderante asignado por la Carta Política a este valor en su triple condición.

En palabras de la Corte Constitucional:

"La paz, entendida en su triple condición de valor, derecho y deber, identifica, entonces, al Estado constitucional colombiano, cuya historia, como se ha dicho, "ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías institucionales".

En cuanto valor, la paz es fundamento y fin esencial del Estado y de los derechos humanos que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas.

En el plano de los deberes, el de la paz se manifiesta en el establecimiento de obligaciones directas que se traducen en la existencia de (i) un deber de todos de vivir con sujeción al ordenamiento jurídico y de tramitar de manera pacífica las diferencias por los cauces en él previstos (ii) un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativas y de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, (iii) una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, y (iv) una acción preferencial por la solución pacífica como mecanismo de resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales<sup>125</sup>.

En consecuencia, la protección de la paz implica un deber estatal que vincula la actuación de las autoridades y los particulares no sólo en el diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado, sino, en general, en el logro de la convivencia pacífica, por lo que comporta

<sup>125</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Uzárraga Ocampo.

también, una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales<sup>126</sup>. Así lo reafirma, entre otros, el acto legislativo 01 de 2012 que pone de presente el inequívoco propósito de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político; y los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia<sup>127</sup>.

En este sentido se requiere desarrollar una política criminal que incluya un conjunto de medidas necesarias para hacerle frente a conductas que obstruyan de manera ilegítima la concreción de la paz, de esta forma, garantizar la protección de intereses esenciales del Estado y la sociedad mediante la superación del conflicto armado.

Frente a la política criminal, la Corte Constitucional en sentencia C-936 de 2010 recordó que existe una estrecha relación entre la Constitución y la política criminal, debido a la constitucionalización del derecho penal, lo que se traduce en la obligación del legislador de asegurar, tanto en materia sustantiva como procedimental, que la política criminal incorpore preceptos y postulados constitucionales, o dicho en otras palabras, el *ius puniendi* se oriente a hacer efectivos esos derechos y valores constitucionales<sup>128</sup>.

Por ello, esta iniciativa legislativa busca desarrollar no sólo el contenido del derecho - deber a la paz consagrado en el artículo 22 superior, sino concretar mecanismos legales que traduzcan el deber jurídico de los ciudadanos, en general, de proponer por el logro y mantenimiento de la paz, "pues la paz no es algo que concierna privativamente a los organismos y funcionarios del Estado, sino que vincula a todos los colombianos, como lo declara expresamente el artículo 22 Superior, a cuya tenor es un derecho de todos y un deber de obligatoria cumplimiento". Lo anterior en armonía con el

<sup>126</sup> Ibidem.  
<sup>127</sup> Ibidem.  
<sup>128</sup> Corte Constitucional, Sentencia C 936 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

contenido del acto legislativo 05 de 2021 "Por medio del cual se dictan disposiciones para asegurar el monopolio legítimo de la fuerza y del uso de las armas por parte del Estado", que le otorgó al legislador, en su artículo 1, la competencia general para presentar iniciativas orientadas a regular tipos penales relacionados con conductas que promuevan, estimulen o perpetúen el conflicto armado.

**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

Esta iniciativa legislativa se compone de tres artículos: el primero, mediante el cual se incorpora un nuevo artículo 340B de la ley 599 de 2000, denominado: 'obstrucción a la paz'; el segundo, incorpora un nuevo artículo 340C de la ley 599 de 2000, que establece las circunstancias de agravación punitiva de la conducta; y, el tercero, sobre la vigencia de la ley.

**A. Elementos del tipo penal**

El tipo penal de obstrucción a la paz consiste en obstruir, de manera temporal o permanente, las conversaciones o diálogos que sostengan los representantes autorizados por el Gobierno nacional con grupos armados organizados al margen de la ley, la implementación de acuerdos de paz y los procesos de reincorporación a la vida civil de desmovilizados, con el propósito de impedir su realización.

Constituyen elementos del tipo penal, los siguientes:

1. La conducta, en su fase objetiva, mediante la realización de actos capaces de obstruir. Según la Real Academia de la Lengua, obstruir, significa: (i) estorbar el paso, cerrar un conducto o camino; (ii) impedir la acción; (iii) impedir la operación de un agente, sea en lo físico, sea en lo inmaterial; (iv) dicho de un agujero, una grieta, un conducto, etc.: Cerrarse o taparse<sup>129</sup>. En tal sentido, la conducta se produce cuando con sus actos el sujeto activo obstruye, impide, estorba la realización de las conversaciones o diálogos, así como la

<sup>129</sup> [RAE] Disponible en: <https://dle.rae.es/obstruir>,

implementación de acuerdos de paz y procesos de reincorporación.

2. La conducta, en su fase subjetiva, es el dolo, es decir, que la persona sea consciente de que con sus actos puede ocasionar la ruptura de los acuerdos, la imposibilidad de su implementación o la realización efectiva de los procesos de reincorporación de desmovilizados.
3. Este es un tipo penal de mera conducta, no de resultado, en tal sentido, no se requiere que el fin perseguido por el sujeto activo se consuma, basta con que dirija su conducta a producir ese efecto. Por ende, admite la tentativa, pues se trata de un tipo penal en el que se incrimina el peligro que genera, independientemente, de que la conducta se realice. Sin embargo, si la conducta se produce, es decir, si se obtiene el resultado, su consumación constituye causal de agravación punitiva.

Por ello, la conducta, desde el punto de vista del bien jurídico tutelado por el tipo penal, el de la seguridad pública, implica que para que la conducta se realice debe tenerse la intención dolosa de afectar este interés superior y, en particular, la paz, la convivencia, la tranquilidad y el orden público.

**B. Causales de agravación punitiva**

La conducta se agrava punitivamente cuando:

- (i) Se consuma el fin perseguido.
- (ii) Se cometa por servidor público que ejerce autoridad o jurisdicción.
- (iii) Se emplean, para su realización, bienes del Estado.
- (iv) Como consecuencia del ilícito se cause la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o líderes sociales.

**C. Vigencia y aplicación en el tiempo**

Esta iniciativa legislativa en su artículo 3 preceptúa, en lo que tiene que ver con la vigencia, que regirá a partir de la fecha de su publicación.

**D. Libertad de configuración del legislador en materia penal**

Esta iniciativa legislativa que tipifica como delito la conducta de obstrucción a la paz se fundamenta en la cláusula de competencia contenida en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, y con ella se busca proteger los intereses superiores de las personas a la seguridad pública, a la convivencia pacífica y a la paz. Asimismo, satisface los límites fijados por la jurisprudencia constitucional al margen de configuración legislativa, en materia penal, en particular, los establecidos en la sentencia C-365 de 2012:

- (i) **El principio de necesidad de la intervención penal:** la Corte Constitucional ha enfatizado en la relación entre este principio con el carácter subsidiario y de último ratio del derecho penal. Por ello, ha establecido que: "se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal"; según el principio de último ratio "el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles" y finalmente, en virtud del principio de fragmentariedad "el Derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos".
- (ii) **Principio de exclusiva protección de bienes jurídicos:** según este principio "es al Legislador a quien corresponde determinar la política criminal del Estado y que desde esta perspectiva, a él compete, por principio, efectuar una valoración en torno de los bienes jurídicos que ameritan protección penal, las conductas susceptibles de producir lesiones en tales bienes, el grado de gravedad de la lesión que de lugar a la aplicación del *ius puniendi*, y el quantum de la pena que deba aplicarse".

<p>(iii) <b>Principio de legalidad:</b> para el Alto Tribunal cuando hay limitaciones los requisitos para fijarlas debe establecerlos la ley: "la reserva legal, como expresión de la soberanía popular y del principio democrático (Arts. 1º y 3º C. Pol.), en virtud de la cual la definición de las conductas punibles y sus sanciones, que constituyen una limitación extraordinaria a la libertad individual, por razones de interés general, está atribuida al Congreso de la República como órgano genuino de representación popular, lo cual asegura que dicha definición sea el resultado de un debate amplio y democrático y que se materialice a través de disposiciones generales y abstractas, impidiendo así la posibilidad de prohibiciones y castigos particulares o circunstanciales y garantizando un trato igual para todas las personas".</p> <p>(iv) <b>Principio de culpabilidad:</b> la jurisprudencia constitucional ha determinado, que según lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, este principio tiene las siguientes consecuencias: <b>a.</b> el derecho de acto, según el cual "sólo se permite castigar al hombre por lo que hace, por su conducta social, y no por lo que es, ni por lo que desea, piensa o siente"; <b>b.</b> no hay acción sin voluntad, lo "que exige la configuración del elemento subjetivo del delito. De acuerdo al mismo, ningún hecho o comportamiento humano es valorado como acción, sino es el fruto de una decisión; por tanto, no puede ser castigado si no es intencional, esto es, realizado con conciencia y voluntad por una persona capaz de comprender y de querer"; <b>c.</b> el grado de culpabilidad, como "uno de los criterios básicos de imposición de la pena es, de tal manera que a su autor se le impone una sanción, mayor o menor, atendiendo a la entidad del juicio de exigibilidad, es decir, la pena debe ser proporcional al grado de culpabilidad".</p> <p>(v) <b>Principios de razonabilidad y proporcionalidad:</b> en aplicación de estos principios "deben ponderarse las finalidades de prevención y represión del delito con derechos fundamentales de las personas como el derecho a la libertad y al debido proceso".</p> <p>(vi) <b>Bloque de constitucionalidad y otras normas constitucionales:</b> para la Corte: "Además de los límites explícitos, fijados directamente desde la Carta Política, y los implícitos, relacionados con la observancia de los valores y principios consagrados en la Carta, la actividad del Legislador está condicionada a una serie de normas</p>	<p>y principios que, pese a no estar consagrados en la Carta, representan parámetros de constitucionalidad de obligatoria consideración, en la medida en que la propia Constitución les otorga especial fuerza jurídica por medio de las cláusulas de recepción consagradas en los artículos 93, 94, 44 y 53. Son éstas las normas que hacen parte del llamado bloque de constitucionalidad"<sup>130</sup>.</p> <p>Esta iniciativa legislativa satisface cada uno de los elementos prescritos por la jurisprudencia constitucional, referidos arriba, como paso a explicarlo:</p> <p><b>Principio de necesidad:</b> esta disposición normativa es necesaria, dado que los controles existentes no son suficientes para prevenir la conducta, y garantizar que no sea atacado el interés superior de la seguridad pública y, con él, la paz, la convivencia y la tranquilidad pública. En tal sentido, las alternativas de control no son idóneas para evitar que se realice esta conducta que representa un grave peligro para la sociedad, por lo que es necesaria su criminalización, con el propósito de desestimular y reprimir que se realice.</p> <p><b>Principio de exclusiva protección de bienes jurídicos:</b> este proyecto de ley tiene por propósito proteger valores esenciales de la sociedad, en general, el bien jurídico de la seguridad pública y, en particular, la paz, la convivencia y la tranquilidad pública, a los que me referiré en extenso más adelante.</p> <p><b>Principio de legalidad:</b> la conducta y las sanciones se han explicitado en el tipo penal y en las causales de agravación punitiva contenidas en la iniciativa legislativa, en consecuencia, preserva la garantía de taxatividad, en sus artículos 1 y 2. Por demás, en su artículo 3 establece que esta iniciativa legislativa entra en vigencia a partir de su publicación.</p> <p><b>Principio de culpabilidad:</b> el tipo penal es de acto, es decir, se castiga la conducta, cuando el sujeto activo, que es indeterminado, dirige su comportamiento a la realización del hecho. No obstante, se prevé que cuando el sujeto ostenta la calidad de servidor público, esta</p> <p><sup>130</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-365 de 16 de mayo de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.</p>
<p>condición constituye una causal de agravación punitiva. Además, se castiga la intencionalidad, es decir, que la persona tenga la conciencia, voluntad y capacidad para comprender que con su comportamiento realiza la conducta reprochable penalmente.</p> <p><b>Principios de racionalidad y proporcionalidad en materia penal:</b> la pena es proporcional al grado de culpabilidad, por lo que establece un quantum mínimo y un quantum máximo, así como causales de agravación de la conducta cuando concurren las circunstancias taxativamente fijadas en la iniciativa legislativa.</p> <p><b>Bloque de constitucionalidad y otras normas constitucionales:</b> esta iniciativa legislativa tiene como objetivo perseguir delitos contra la paz, la convivencia, la seguridad y la tranquilidad pública, por lo que se encuentra en armonía con las normas del derecho internacional que protegen la paz, como la Declaración de Derechos Humanos de 1948 (preámbulo, artículo 26), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (preámbulo, artículo 20.1), la Declaración sobre el derecho a la Paz, de la Unesco (artículo 5), la Declaración del Milenio de 2000, la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, el Protocolo Adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África de 2003.</p> <p>Dentro de las causales de agravación punitiva se incluye que, como consecuencia del ilícito, se cause la muerte o lesiones personales a mujeres excombatientes, constructoras de paz, defensoras de derechos humanos o líderes sociales. Lo anterior, con fundamento en la resolución 1325 de 2000 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que reconoce los efectos de los conflictos armados en las mujeres y la necesidad de que se incorpore una perspectiva de género en las operaciones relacionadas con el mantenimiento de la paz, así como en que el enfoque de género es un principio transversal del acuerdo de paz.</p> <p>En efecto, la resolución 1325 de 2000 reconoce el impacto diferenciado y desproporcionado que los conflictos armados acarrearán en las mujeres, especialmente, la violencia de género. Al tiempo que destaca la importancia de la contribución que hacen las mujeres a los procesos de resolución y prevención de conflictos, en la</p>	<p>consecución de la paz y el desarrollo sostenible en contextos democráticos.</p> <p>En consecuencia, pide a los participantes en la negociación y aplicación de acuerdos de paz la adopción de una perspectiva de género en la que se incluyan entre otras: "Medidas que garanticen la protección y el respeto de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, particularmente en lo relativo a la constitución, el sistema electoral, la policía y el sistema judicial". Asimismo, solicita a los Estados poner fin a la impunidad y enjuiciar a los culpables de agresiones contra las mujeres y las niñas, especialmente, frente a conductas relacionadas con violencia sexual<sup>131</sup>.</p> <p>Por su parte, el Acuerdo Final de Paz reconoce el rol que juega la mujer en la prevención del conflicto y en la consolidación de la paz territorial. Por ello, estableció los principios de igualdad y no discriminación que, se traducen en el imperativo estatal de adoptar todas las medidas afirmativas que mitiguen los impactos desproporcionados de la guerra en la vida de las mujeres, que permitan la superación de la misma y prevenir la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres que hacen parte del proceso<sup>132</sup>.</p> <p>Asimismo, la Constitución Política de 1991 establece en su artículo 22 que: "La Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento", por tanto, el artículo 189 prevé que el presidente de la República debe "Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado". De igual manera, coincide, en su propósito, con las normas del derecho internacional que proscriben las conductas que atentan contra la paz y la seguridad de la humanidad, tales como: los principios de derecho internacional reconocidos por el Estatuto, las sentencias del Tribunal de Núremberg (principios VI, VII) y el Estatuto de Roma (artículo 8, delito de agresión).</p> <p><sup>131</sup> Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. (2000) Resolución 1325. Disponible en: <a href="https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf">https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf</a></p> <p><sup>132</sup> Universidad Externado de Colombia. Perspectiva de Género en el Acuerdo de Paz Colombiano. Disponible en: <a href="https://www.uexternado.edu.co/derecho/perspectiva-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-colombiano/">https://www.uexternado.edu.co/derecho/perspectiva-de-genero-en-el-acuerdo-de-paz-colombiano/</a>.</p>

**E. El bien jurídico tutelado de la seguridad pública**

Dado que esta iniciativa legislativa reprocha penalmente la conducta dolosa de un agente, dirigida a lesionar el interés superior de la seguridad pública y, en especial, la paz, la convivencia, la tranquilidad y el orden público, este nuevo tipo penal se incorporó en el Libro II Título XII Capítulo I del Código Penal, que contiene el listado de delitos que atentan contra este bien jurídico tutelado.

El 'orden público', en términos de la Corte Constitucional, consiste en "el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos (...) el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana"<sup>133</sup>.

Para Maggiore, el orden público tiene dos significados, uno objetivo y otro subjetivo, en cuanto la convivencia pacífica de los ciudadanos y el sentimiento de tranquilidad pública, respectivamente, ha dicho:

"[N]ó es el ordenamiento jurídico como sistema de normas y sistema de entidades, que son los titulares de la norma, ni es tampoco el ordenamiento estatal, es decir, el sistema particular de normas y entidades que preside el Estado como sujeto de imputación.

'Orden público tiene dos significados: objetivamente, denota la coexistencia armónica y pacífica de los ciudadanos bajo la soberanía del Estado y del derecho; subjetivamente, indica el sentimiento de tranquilidad pública, la opinión de seguridad social que es la base de la vida civil. En este sentido, orden es sinónimo de paz pública.

Es cierto que todo delito turba la tranquilidad, la seguridad y la paz públicas, de un modo mediato. Más también hay delitos que violan o injurian esa armonía exterior e íntima, de manera inmediata. De aquí procede la convivencia, y quizá la necesidad técnica de

<sup>133</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-128 de 28 de noviembre de 2018. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

crear un tipo penal de delitos directamente lesivos de la paz social (crimina fractae pacis) o del orden público.

La mayor parte de dichos delitos es de creación moderna. Los romanos, por ejemplo, no conocieron el delito de instigación a delinquir no seguida de efecta verdadera acto preparatorio (por cuanto ignoraron la tentativa), ni admitieron un título aparte de asociación, aunque sí reprimían las asociaciones peligrosas para el orden público. Sólo a título de crimen vis (vis publica), castigaban la reunión de hombres armados que ocuparan templos o edificios públicos.

Los germanos introdujeron la figura de ruptura de la paz (Friedensbruch), que todavía sobrevive en el derecho alemán moderno. Y el derecho intermedio reprimió con graves penas las cuadrillas de gente declarada fuera de la ley (exules, banniti) [desterrados o proscritos], que recorrían las vías públicas amenazando la seguridad de las personas y del tránsito. Después tomó este delito el nombre de bandolerismo"<sup>134</sup>.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha preceptuado que el orden público tiene por propósito garantizar el fin esencial del Estado consistente en la convivencia pacífica:

"8. El orden público determina el margen de acción de las autoridades públicas: al mismo tiempo que hace legítima su intervención para garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica (artículos 1 y 2 de la Constitución), les impone, igualmente, límites derivados del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado, transversal y definitiva del orden constitucional colombiano. En efecto, la idea de un orden público presupone, por oposición, la existencia de un orden privado, es decir, de una serie de asuntos de interés particular, en los que, por consiguiente, las autoridades públicas no disponen de facultades para intervenir, se garantiza su no intromisión y la definición concreta de los elementos que componen el orden privado no admite ser general, sino debe ser relativa, al corresponder libremente a las personas, caso a caso.

9. Por oposición, el orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios

<sup>134</sup> Ibídem. Pág. 531.

para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental, concepto más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible"<sup>135</sup>.

En cuanto a la tranquilidad pública, Carrara ha señalado que "desde un punto de vista interno, expresa el estado real de ánimo que consiste en la ausencia de toda conmoción violenta que pueda agitarlo, especialmente por dolor, por temor o por ira. Desde un punto de vista externo, expresa ese estado correspondiente del cuerpo que consiste en la ausencia de movimientos extraordinarios, impetuosos y convulsivos. Cuando esos estados se contemplan en un número indefinido de ciudadanos, y posiblemente en todos, se usa la fórmula tranquilidad pública. Se dice que ofenden esta tranquilidad aquellos hechos que suscitan en el ánimo de un número indefinido de ciudadanos alguna concitación de emociones de dolor o de miedo, de las cuales se sigue la agitación de ese ciudadanos"<sup>136</sup>.

Asimismo, Vallejo y Salazar han resaltado que la tranquilidad pública constituye el fin de la sociedad humana y, por tanto, el fin del derecho penal:

"La tranquilidad es el fin de la sociedad humana, y es el fin del poder penal. Las autoridades sociales que tutelan nuestros derechos, producen la seguridad de todos; pero esto es poco, si todos no tienen también la conciencia de estar seguros, porque la opinión de la seguridad es indispensable para el libre y completo desarrollo de las actividades humanas. Todo delito disminuye más o menos, según sus distintas condiciones, la opinión de la seguridad en un número indefinido de ciudadanos, y posiblemente en todos; y éste es el aspecto político de todo delito. En este sentido, puede decirse que todos los delitos ofenden la tranquilidad pública; pero cuando se mira a ellos la ofensa a la tranquilidad pública con el fin de entresacar algunos de ellos y ponerlos en una clase especial que tome su nombre de ese objeto jurídico prominente, no se

<sup>135</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-240 de 15 de mayo de 2019. M.P.: Alejandro Linares Cortillo.

<sup>136</sup> Arboleda Vallejo Mario y Rufé Salazar José Armando, Manual de Derecho Penal, Tomo II, Parte Especial, Los delitos en particular, Ed. Leyer. Pág. 529.

considera únicamente el efecto, común a todos los delitos, de excitar en los asociados un sentimiento de dolor por lo sucedido, y un sentimiento de temor suscitado al prever la probable repelición de ese hecho; y esto no será sino un daño mediato.

Para formar una clase especial sobre ese objeto jurídico, es preciso que la conmoción indefinida de los ánimos y la agitación subsiguiente de las multitudes procedan de condiciones intrínsecas del hecho mismo, en cuanto surja de ellas el sentimiento del propio peligro por las posibles consecuencias del hecho, sin tener en cuenta la previsión de que puedan repetirse en el futuro. Entonces esta conmoción indefinida de las multitudes representa un verdadero daño inmediato, derivado de aquel delito; y como ese daño supera en importancia política el daño inmediato que el culpable quería inferirle, o le injurió, a determinada individuo o a determinada familia, exige que el hecho sea llevado a una clase especial y que el delito, que por el fin del agente pertenecía a los delitos naturales, pase a los delitos sociales. así el daño inmediato causado a muchos y su difusión directa determinan la noción y las medidas del delito, con preferencia al daño inmediato que, al lesionar un derecho particular, causó quería causar el culpable"<sup>137</sup>.

Conforme a lo dicho por la doctrina y la jurisprudencia constitucional citadas, en el sentido de que el orden público constituye el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad para garantizar el bienestar general y el goce efectivo de derechos, y partiendo del supuesto de que el ordenamiento jurídico debe crear las normas necesarias para permitir la paz y la convivencia pacífica de los ciudadanos, así como para impedir que se vean perturbadas, la creación de este tipo penal no solamente está permitida sino que es necesaria.

Es así como esta iniciativa legislativa se orienta a ejercer control punitivo respecto de las conductas cometidas por los ciudadanos que atentan contra la paz y la seguridad pública, cuando de manera consciente dirigen su comportamiento a frustrar estos valores y fines esenciales del Estado, afectando con ello, la garantía de convivencia pacífica, el bienestar general y la vigencia de derechos.

**F. La búsqueda de la paz como deber constitucional**

<sup>137</sup> Ibídem. Páginas 529-530.

Los procesos de negociación y acercamientos del Estado con grupos armados ilegales, tendientes al cese de conflictos armados internos constituyen medidas válidas que se encaminan a darle una salida pacífica a la confrontación y, por ende, a garantizar el derecho a la paz y a la tranquilidad pública.

La Asamblea Constituyente en 1991 le otorgó a la paz un lugar preponderante, por ello, se concibe en el régimen constitucional colombiano como valor fundante del modelo organizativo, deber y derecho. La jurisprudencia constitucional ha reafirmado su trascendencia en los siguientes términos:

*"la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución y que la preeminencia reconocida por la Carta a la paz es consecuente con las razones que influyeron en su expedición y con la clara tendencia humanista que la inspiró; con la mención expresa que a ella se hace en el Preámbulo como parte de los valores que la Constitución aspira a realizar.*

*La paz, entendida en su triple condición de valor, derecho y deber, identifica, entonces, al Estado constitucional colombiano, cuya historia, como se ha dicho, "ha estado signada por la violencia de diversas fuentes y en el intento correlativo de lograr la superación del conflicto mediante vías institucionales".*

*En cuanto valor, la paz es fundamento y fin esencial del Estado y de los derechos humanos que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas.*

*En el plano de los deberes, el de la paz se manifiesta en el establecimiento de obligaciones directas que se traducen en la existencia de (i) un deber de todos de vivir con sujeción al ordenamiento jurídico y de tramitar de manera pacífica las diferencias por los cauces en él previstos (ii) un deber estatal de diseño e implementación de acciones normativas y de política pública dirigidas al propósito de garantizar la convivencia pacífica, (iii) una acción estatal orientada al logro progresivo del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, y (iv) una opción preferencial por la solución pacífica como mecanismo de*

**resolución de conflictos que excedan los marcos constitucionales"**<sup>138</sup> (énfasis propia).

La paz también ha sido reconocida como fundamento del orden político y jurídico, así lo ha reafirmado la Corte Constitucional en su jurisprudencia:

*"102. La idea de la paz ligada a la construcción de un orden justo, respetuoso de los derechos y democrático, fue plasmada en la Carta Política de 1991. Así, el Preámbulo –cuyo valor normativo ha sido destacada por esta Corporación– consagra el propósito de fomentar la convivencia pacífica; y el artículo 2º Superior la define como fin del Estado.*

*103. Como valor, la paz es fundamento del orden político y jurídico, e irradia todas las normas constitucionales, con manifestaciones concretas en distintos apartes de la Carta Política. En jurisprudencia reiterada, la Corporación ha indicado que, percibida como un mínimo, la paz se entiende como la ausencia de conflictos; mientras que, desde un plano maximalista (u óptimo), se refiere al conjunto de condiciones necesarias para el goce de los derechos humanos y la construcción de la democracia. En escenarios de conflicto armado, la paz también se manifiesta en la aspiración a la humanización de las confrontaciones por medio de las reglas del derecho internacional humanitario"<sup>139</sup>.*

Por tanto, existe una pluralidad de disposiciones constitucionales que consagran el valor cardinal que la paz tiene en el sistema constitucional colombiano. Así, en el Preámbulo y en el artículo 2 se establece como fundamento de la unidad nacional; el artículo 22 reconoce que se trata de un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento; el artículo 95 establece el deber ciudadano de propender por el logro y mantenimiento de la paz.

Por demás, la Corte Constitucional ha señalado que su valor fundamental no se circunscribe al ordenamiento jurídico interno sino también ha enfatizado en su importancia en el derecho

<sup>138</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C – 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>139</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-007 de 1º de marzo de 2018. M.P.: Diana Fajardo Rivera.

internacional: "puede ser considerada como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional. Así se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, en varias de las disposiciones de la misma Carta, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos. También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados"<sup>140</sup>.

En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en que la paz constituye un fin esencial del Estado:

*"Existe un acuerdo en el derecho constitucional colombiano acerca de que la consecución de la paz es uno de los fines esenciales de la Carta Política, bajo el supuesto que el fortalecimiento de la democracia y las instituciones solo es posible ante la cesación de la amenaza del uso de la violencia. Es por esta razón que la paz es un aspecto estructural del modelo constitucional, el cual le confiere las condiciones de derecho, deber y valor fundante del Estado. De la misma forma, se comprueba un consenso en el derecho internacional y particularmente en el derecho internacional de los derechos humanos, acerca del vínculo entre la paz, la eficacia de los derechos fundamentales y la vigencia del Estado de Derecho"<sup>141</sup>.*

De igual manera, ese Alto Tribunal ha rescatado el carácter multifacético de la paz:

*"4.1.7. De esta manera, tanto en el Derecho Internacional como en la Constitución Política, la Paz tiene un carácter multifacético, pues es a la vez un fin que persiguen tanto la comunidad internacional como la nacional, un derecho colectivo dentro de la tercera generación de derechos, y bajo ciertos aspectos un derecho subjetivo fundamental al que corresponde un deber personal. A esta realidad se ha referido esta Corporación de la siguiente manera:*

<sup>140</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-370 de 18 de mayo de 2006. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros.

<sup>141</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 18 de julio de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

**'Una característica peculiar del derecho a la paz es el de la multiplicidad que asume su forma de ejercicio. Es un derecho de autonomía en cuanto está vedado a la injerencia del poder público y de los particulares, que reclama a su vez un deber jurídico correlativo de abstención; un derecho de participación, en el sentido de que está facultado su titular para intervenir en los asuntos públicos como miembro activo de la comunidad política; un poder de exigencia frente al Estado y los particulares para reclamar el cumplimiento de obligaciones de hacer. Como derecho que pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales.'** (Negrillas fuera del original).

*4.1.8. En conclusión de todo lo anterior, cabe afirmar que la Paz constituye (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento"<sup>142</sup>.*

De otra parte, la paz desde el punto de vista de su carácter colectivo, en términos de la Corte Constitucional es aceptada como ausencia de conflictos:

*"4.1.3. Ahora bien, la Paz aceptada como propósito colectivo nacional e internacional puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos*

<sup>142</sup> Ibidem.

Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la "humanización" de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra). Estas diversas maneras de comprender la Paz han derivado en distintos análisis jurídicos en torno del concepto, tanto en Derecho Internacional como en el Constitucional.

4.1.4. En efecto, desde un primer punto de vista la Paz en el Derecho Internacional ha sido entendida como un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; en este sentido es importante señalar la relevancia doctrinal del anteproyecto del Pacto Internacional que consagra los Derechos Humanos de Tercera Generación, elaborado por la Fundación Internacional de los Derechos Humanos, que reconoce a todos los seres humanos tomados colectivamente el derecho a la paz, tanto en el plano nacional como internacional. En este mismo sentido, también la Constitución Política en su artículo 22 confiere a la Paz este mismo carácter, al decir que es "un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento."<sup>143</sup> (énfasis propio).

Es así como la jurisprudencia constitucional ha preceptuado que la garantía de la paz constituye una condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales, por ello, en una sociedad atravesada por el conflicto armado, la renuncia a la búsqueda de la paz, subsiste la obligación jurídica y ética por parte de la sociedad y de las autoridades de avanzar en la creación de condiciones que aseguren materialmente la convivencia pacífica, en el marco de un proceso democrático, libre y abierto que garantice la participación efectiva de todas las personas<sup>144</sup>.

En consecuencia, el Estado tiene el deber de garantizar la convivencia y el goce efectivo de derechos, por lo que debe establecer las medidas necesarias que impidan que se obstruya su ejercicio. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional:

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencias C - 283 de 1995 y T - 439 de 1992. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo y Eduardo Cifuentes Muñoz.

"El aseguramiento del goce efectivo de los derechos es uno de los compromisos principales del Estado Social y Democrático de Derecho. Tanto la jurisprudencia internacional, como las decisiones de esta Corporación y la doctrina, han establecido que los derechos humanos se realizan plenamente, es decir, se asegura su goce efectivo, cuando los Estados cumplen con tres tipos de obligaciones: (i) La obligación de respeto de los derechos humanos implica el compromiso del Estado de abstenerse de adoptar medidas que tengan por resultado impedir o dificultar su goce efectivo. Esta obligación tiene por tanto un carácter en principio negativo, por cuanto involucra, fundamentalmente, el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio de tales derechos. Asimismo, conlleva el deber de inhibirse de tomar medidas discriminatorias, que condicionen el acceso o el ejercicio de los derechos, basadas en criterios tales como el género, la nacionalidad y la casta. (ii) La obligación de protección requiere que el Estado adopte medidas para impedir que terceros interfieran u obstaculicen el ejercicio de un derecho por parte de su titular. (iii) La obligación de garantía implica el deber del Estado de organizar todo el aparato gubernamental y las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos. La obligación de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos es el resultado, entre otras, de su 'efecto horizontal' y tiene, a la inversa de lo que sucede con la obligación de respeto, un carácter positivo. Efectivamente, ella implica el deber del Estado de adaptar todas las medidas que sean necesarias y que, de acuerdo a las circunstancias, resulten razonables para asegurar el ejercicio de esos derechos. A partir de la obligación de garantía se derivan a su vez cinco obligaciones: (i) prevenir su vulneración (no repelición); (ii) crear mecanismos idóneos y eficaces para la protección de los derechos en casos de amenaza o vulneración (tutela efectiva); (iii) reparar las violaciones y esclarecer los hechos (reparación y verdad); e (iv) investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH, y al DH (justicia), entre otras"<sup>145</sup> (énfasis propio).

En igual criterio, la Corte Constitucional en la sentencia C - 047 de 2001 destacó que la consecución de la paz en el proceso constituyente de 1991 tuvo un papel preponderante, por ello, precisó que: "la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos

<sup>145</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 28 de agosto de 2013. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático". Por tanto, "las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado"<sup>146</sup>.

En sentencia C - 379 de 2016, la Corte Constitucional explicó que una de las consecuencias de la noción de paz adoptada en la Constitución Política de 1991 consiste en el deber jurídico que vincula la actuación de las autoridades y de los particulares:

En esa dirección, la jurisprudencia más reciente de este Tribunal ha puesto de presente que la protección constitucional de la paz, al paso que implica un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica, comporta, también una opción preferencial por la solución pacífica como instrumento constitucionalmente deseable de resolución de las controversias y el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, "lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material"<sup>147</sup>. (énfasis propio).

En este contexto, la Corte Constitucional explica en la sentencia C-630 de 2017 que, si bien la Constitución Política de 1991 tiene una inequívoca vocación y filosofía pacifista, no excluye ni ordena, de manera definitiva, ningún instrumento para superar los diferentes conflictos que a lo largo del tiempo han azotado el territorio nacional. No es menos cierto que las alternativas negociadas al conflicto constituyen una medida que propende por la efectiva materialización de las garantías y principios consignados en el texto constitucional:

"La opción por una salida negociada al conflicto maximiza el valor de la paz y constituye un paso hacia la efectiva vigencia de la Constitución. Debe producirse en armonía con otros principios y

<sup>146</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C - 047 de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynettí.

<sup>147</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 379 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

valores constitucionales entre los cuales se cuentan el principio democrático, la supremacía de la Constitución, los derechos de las víctimas, pero tiene un valor intrínseco en cuanto que la consolidación de la paz es un presupuesto para la materialización de los demás derechos"<sup>148</sup>.

Esta misma Jurisprudencia reafirma la obligación del Estado de buscar salidas negociadas a la guerra, como se evidencia en el siguiente apartado:

"Estas referencias específicas de la Paz, complementadas por algunos actos reformativos de la Carta (Acto Legislativo 01 de 2012), ponen de presente el inequívoco propósito del Constituyente de 1991 y del Constituyente derivado de emprender todas las acciones necesarias para hacer posible una sociedad en la cual, de una parte, (i) las discrepancias sean consideradas una oportunidad de enriquecimiento social, cultural y político, y, de otra, (ii) los conflictos que de tales discrepancias pueden derivarse se tramiten a través de los canales institucionales -políticos o judiciales- previstos para ello y, nunca, a través de la violencia"<sup>149</sup>. (énfasis propio).

También, la jurisprudencia constitucional ha relevado su importancia, no solo como una forma de prevenir conflictos para preservar el orden público, sino como un deber de prevención de la guerra y de garantía de la paz:

"Los procesos de paz, reinserción y reincorporación de grupos guerrilleros a la vida civil constituyen objetivo prioritario de la gestión estatal y no se agotan en los conceptos de perturbación del orden público y de su control y restablecimiento, sino que son de mayor amplitud y comprometen en alto grado la responsabilidad de todas las ramas y órganos del Poder Público. El deber de prevención de la guerra tiene hondas repercusiones para garantizar la paz como el desarme. La interpretación del mismo en cuanto a la solución del conflicto armado colombiano no sólo debe efectuarse con base en la Constitución en sentido formal, sino también en consideración

<sup>148</sup> Corte Constitucional. Sentencia C - 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

<sup>149</sup> Corte Constitucional Colombiana. Sentencia C - 630 de 2017. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo.

con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos"<sup>150</sup>.

Asimismo, la comunidad internacional ha destacado la importancia de celebrar acuerdos políticos de reconciliación que tengan por propósito alcanzar la paz:

"La comunidad internacional ha admitido la importancia de alcanzar la paz, permitiendo la celebración de acuerdos políticos de reconciliación con amplios grupos sociales, lo cual exige cierta flexibilidad a la hora de aplicar los principios que dominan el ejercicio de la función judicial sin desconocer las obligaciones internacionales de los Estados en el compromiso universal de respeto a la dignidad y a los derechos humanos, sino permitiendo que se cumplan de manera especial. Esta situación es el fundamento mismo de la justicia transicional, la cual busca la efectividad del derecho a la paz en aquellas sociedades en situación de conflicto, pero que a la vez pretende responder, aún en estas circunstancias, al imperativo de enjuiciar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario y lograr el esclarecimiento de la verdad al respecto. Por lo anterior, la paz puede ser compatible con la efectividad de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario cuando se permita a las víctimas acceder a la justicia para conocer la verdad sobre lo ocurrido y obtener una protección judicial efectiva"<sup>151</sup>.

En aras de preservar y garantizar el derecho a la paz, los estados se encuentran facultados para adelantar proceso de negociación con grupos armados ilegales, así lo prevé el ordenamiento jurídico interno, en particular, lo dispuesto en la Constitución Política, que en su artículo 189 establece como función del presidente de la República, la de mantener el orden público y la ley 418 de 1997 -ley de orden público- que en el Capítulo I del Título I, artículo 8, en cuanto a los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, prevé que el Gobierno nacional, con el propósito de "promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz", podrá:

"[...]

<sup>150</sup> Ibidem.  
<sup>151</sup> Ibidem.

-Realizar todos los actos tendientes a entablar conversaciones y diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley.

- Adelantar diálogos, negociaciones y firmar acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo

"[...]"

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha acentuado que las partes en un conflicto interno deben empeñarse por encontrar soluciones pacíficas: "para esta Corporación es claro que la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internos desarrolla la filosofía humanista de la Constitución de 1991 y legitima la acción de las autoridades públicas en un Estado democrático. En consecuencia, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado"<sup>152</sup> (énfasis propio), por ello, ha asegurado que: "la paz, como finalidad del Estado y como derecho individual y colectivo exige que las autoridades encargadas de mantener el orden público busquen preferencialmente una salida negociada a los conflictos con las organizaciones al margen de la ley"<sup>153</sup> (énfasis propio).

En cuanto a la negociación como instrumento de convivencia y facultad del presidente de la República para conservar el orden público, la Corte Constitucional ha señalado que:

<sup>152</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-047 de 24 de enero de 2001. M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.  
<sup>153</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 19 de febrero de 2020. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

"7. Como acertadamente lo afirmaron algunos de los intervinientes, la Carta de 1991 es una "Constitución para la paz". En efecto, el Constituyente otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter, pues la consideró un valor de la sociedad, fundamento del Estado y de los derechos humanos (párrafo); la concibe como un fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (art. 2). Y, también la entiende como un derecho constitucional (art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, no es menos cierto que el mandato debe dirigir la acción de los particulares y las autoridades.

Conforme a lo anterior, todos los ciudadanos y las autoridades deben adelantar medidas eficaces no sólo para prevenir sino también para eliminar los actos de agresión y quebrantamiento de la paz. No obstante la generalidad del deber social de "propender al logro y mantenimiento de la paz" (C.P. art. 95-6), la rama ejecutiva es la principal responsable de cumplir con la obligación de adelantar los medios pertinentes y necesarios para proteger la seguridad de los habitantes del territorio nacional. En efecto, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 189 superior, corresponde al Presidente de la República "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" y, los alcaldes y gobernadores son agentes del jefe de gobierno para el mantenimiento del orden público (C.P. arts. 315-2 y 303). En tal virtud, incumbe entonces al Presidente de la República utilizar las herramientas legítimas y necesarias para cumplir con el mandato que la Constitución le ha impuesto.

8. Ahora bien, dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado. Al respecto, esta Corporación ya había dicho que el derecho a la paz "implica para

cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo". Y, en otro pronunciamiento la Corte señaló que "el derecho y el deber a la paz obligan al juez constitucional a expulsar las leyes que estimulen la violencia y que alejen las posibilidades de convertir los conflictos armados en conflictos políticos".

9. Además, la Corte considera que los principios del derecho internacional que propugnan la solución pacífica de los conflictos externos y señalan el deber de todo Estado de no recurrir en primera instancia a la amenaza o al uso de la fuerza, son plenamente aplicables al conflicto interno colombiano, pues aquellas son reglas de conducta que imponen la interpretación de los derechos y deberes constitucionales. Así, el párrafo 3º del artículo 2º de la Carta de las Naciones Unidas dispone que "los miembros de la organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

En tal contexto, debe recordarse que el inciso segundo del artículo 93 de la Constitución, preceptúa que "los derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". Por consiguiente, si, como se expresó anteriormente, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, la interpretación del mismo en cuanto a la solución del conflicto armado colombiano no sólo debe efectuarse con base en la Constitución en sentido formal sino también en consideración con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre derechos humanos. En consecuencia, los principios de arreglo pacífico y de exclusión de la fuerza para la solución de las controversias internacionales también deben aplicarse en el conflicto interno colombiano, lo cual demuestra que las soluciones concertadas para el logro de la paz prevalecen prima facie sobre otras medidas de fuerza.

10. De otra parte, también debe recordarse que el derecho internacional público ha concebido la negociación como un método no jurisdiccional de solución pacífica de las controversias, por medio de la cual se confía el arreglo, principalmente, a las

partes en conflicto. En tales casos, la buena fe y la confianza en los negociadores se convierten en factores determinantes para la consecución de la paz; lo cual, también es cierto, depende del momento histórico en que se desenvuelve el proceso que, en consecuencia, será evaluado políticamente. En síntesis, las partes en el conflicto interno deben valerse de los procedimientos de arreglo pacífico que sean más adecuados a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia" 154 (énfasis propio).

El máximo tribunal de lo constitucional, en lo que tiene que ver con el contenido político de las negociaciones de paz y los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, contenidos en la ley 418 de 1997, ha dicho que:

"4. Resulta un lugar común afirmar que en Colombia existe un conflicto armado que se ha desarrollado desde hace varias décadas, frente al cual los órganos políticos han intentado buscar soluciones de distinta índole. De hecho, la configuración de los mecanismos para el logro de la convivencia pacífica obedece a diferentes concepciones frente al conflicto y a una heterogeneidad de visiones en relación con las soluciones. Así pues, la fórmula contenida en las disposiciones normativas acusadas es, precisamente, una consecuencia de la escogencia concreta de la negociación pacífica del conflicto, lo cual demuestra que el tema sub iudice está inmerso en una controversia política que no puede desconocerse y, que al mismo tiempo, es una manifestación democrática representada en la voluntad legislativa y en la iniciativa gubernamental. Por lo tanto, la Corte reconoce una amplia libertad de configuración política al Legislador en la escogencia de los mecanismos tendientes a la solución del conflicto armado en Colombia, por lo que le corresponde a esta Corporación adelantar un control jurídico que concilie el principio de supremacía constitucional y el respeto por el principio democrático, valores éstos que son inescindibles de un Estado constitucional" 155.

En consecuencia, las negociaciones y acuerdos tienen como fin asegurar la paz y siendo este un fin del Estado, es preciso ejercer el

154 Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 24 de enero de 2001, M.P.: Eduardo Montealegre Lynett.  
155 Ibidem.

poder punitivo, en aras de proscribir todos aquellos actos tendientes a obstruirlos, a impedir su desarrollo e implementación.

Por ello, esta iniciativa legislativa, no solamente se concilia con las exigencias contenidas en la Carta Política y en la jurisprudencia constitucional para la creación de normas penales, sino que, en especial, resulta necesaria para proteger el bien jurídico tutelado de la seguridad pública, y con el, los valores, principios y derechos de la paz, la convivencia pacífica, la tranquilidad y el orden público.

G. Potenciales conflictos de interés

El artículo 291 de la ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso, modificado por el artículo 3 de la ley 2003 de 2019, establece que: "el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar". A su turno, el artículo 286 de la norma en comento, modificado por el artículo 1 de la ley 2003 de 2019, define el conflicto de interés como la "situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista".

De conformidad con lo anterior, tenemos que esta iniciativa legislativa tiene el carácter de general y entra en vigencia a partir de su publicación. No se evidencia que los congresistas puedan incurrir en posibles conflictos de interés que les impidan participar de la discusión y votación de este proyecto, toda vez que tratándose de un nuevo tipo penal, de su aplicación no puede predicarse beneficio particular, actual y directo en favor de ninguno. Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 286 ibídem: "Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones".

De las y los congresistas,

Iván Cepeda Castro  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)  
del mes FEBRERO del año 2022  
radicó en este despacho el proyecto de ley  
Acto Legislativo N° 314, con todos y  
como uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. IVÁN CEPEDA CASTRO  
SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 7 de febrero de 2022

Senador  
Juan Diego Gómez Jiménez  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad

Asunto: Radicación Proyecto de Ley No. 314 de 2022 "Por medio de la cual se modifica la ley 599 de 2000 por la cual se expide el Código Penal"

Respetado presidente Gómez:

En mi condición de senador de la República, me permito respetuosamente radicar ante el Senado de la República el proyecto de ley de la referencia, que tiene por objeto modificar la ley 599 de 2000, en el sentido de crear un nuevo tipo penal de obstrucción a la paz y establecer las circunstancias de agravación punitiva de la conducta.

Conforme a lo anterior, pongo esta iniciativa legislativa a consideración del Senado de la República, para que se dé inicio al trámite legislativo, según las reglas contenidas en la Constitución y en la ley. Para el efecto, adjunto original y dos (2) copias del documento, así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,  
Iván Cepeda Castro  
Senador de la República

## SECCIÓN DE LEYES

**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN  
LEYES**

Bogotá D.C., 07 de febrero de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.314/22 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 599 DE 2000 POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO PENAL, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador IVAN CEPEDA CASTRO, La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **PRIMERA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA - FEBRERO 07 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **PRIMERA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE****EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA****JUAN DIEGO GÓMEZ JIMÉNEZ****SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA****GREGORIO ELJACH PACHECO**