

Primera parte

# Doctrina y Jurisprudencia



Revista de la Academia  
Colombiana de Jurisprudencia  
enero-junio, 2024

# POLÍTICAS PÚBLICAS

## BASE DE LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ DEL ACUERDO CON LAS FARC-EP Y DE LOS DIÁLOGOS ACTUALES DE PAZ\*

José Celestino Hernández Rueda\*\*  
*Académico correspondiente*

**Resumen:** Este escrito tiene la finalidad de revisar el raigambre constitucional y legal de las políticas públicas para la paz, no solo como base de un Estado social de Derecho, sino del fundamento normativo de las actividades que cada Gobierno de turno, en respeto y desarrollo de los mandatos esenciales, adopta como base para llevar a cabo todas sus actividades públicas, sin consideración a si se trata de su plan de gobierno o de una política de Estado.

Se pretende hacer conciencia acerca de las políticas públicas que antecedieron y que estaban vigentes al momento de proferirse la Ley de Justicia y Paz,<sup>1</sup> “por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”, por considerarla como el primer esfuerzo legislativo de aplicación de la Justicia Transicional en Colombia.

Igualmente, se tratarán las políticas públicas y los planes de desarrollo de los siguientes gobiernos, con base en los cuales se han adelantado

---

\* Texto parcial elaborado originalmente para la tesis de doctorado “Justicia Premial en la Ley de Justicia y Paz en Colombia”.

\*\* Graduado en Relaciones Internacionales y Diplomacia; abogado, especializado en Ciencias Penales y Criminológicas; maestría en Ciencias Políticas y Liderazgo Democrático; máster en Derecho Público y de la Administración Pública; doctorando en Derecho. Exjuez, exfiscal, excoordinador del Área Jurídica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Consultor, asesor y profesor universitario en Derecho Penal y Justicia Transicional. Contacto: hernandezruedajose@gmail.com

<sup>1</sup> Ley 975 de 2005.

gestiones de paz con la finalidad de culminar con el conflicto armado en Colombia.

**Palabras clave:** Política Pública; Plan de Desarrollo; conflicto armado; Ley de Justicia y Paz; Acuerdo de Paz.

## PUBLIC POLITICS

### BASIS OF THE LAW OF JUSTICE AND PEACE OF THE AGREEMENT WITH THE FARC-EP AND THE CURRENT PEACE DIALOGUES

**Abstract:** This writing has the purpose of reviewing the constitutional and legal roots of public policies for peace, not only as the basis of a Social State of Law, but also of the normative foundation of the activities that each Government in turn, in respect and development of the essential mandates, it adopts as a basis to carry out all its public activities, regardless of whether it is its government plan or a State policy.

The aim is to be aware of the public policies that preceded and those that were in force, at the time of the Justice and Peace Law, “By which provisions are issued for the reincorporation of members of armed groups organized outside the law, that contribute effectively to the achievement of national peace and other provisions are dictated for humanitarian agreements”, considering it as the first legislative effort to apply Transitional Justice in Colombia.

Likewise, the public policies and development plans of the following governments will be discussed, based on which peace efforts have been carried out with the aim of ending the armed conflict in Colombia.

**Keywords:** Public Policy; development plan; armed conflict; Justice and Peace Law; Peace agreement.

## Introducción

### Las políticas públicas y la Constitución

El preámbulo de la Constitución Política, como elemento fundante del Estado social de Derecho e instrumento de regulación de las relaciones entre la sociedad y quienes ejercen a su nombre el poder político, señala que la sanción de la Carta Magna está dirigida a “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”,<sup>2</sup> lo que permite dar por sentado que el ejercicio

---

<sup>2</sup> Preámbulo, Constitución Política de Colombia de 1991.

del poder y las decisiones de los gobernantes deben estar orientadas por políticas públicas encaminadas a su logro.

El texto constitucional, al hacer la enunciación formal de los derechos fundamentales, en principio, establece como tales: el derecho a la vida; la prohibición a la desaparición forzada, a las torturas, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la libertad ante la ley y los demás –lo que supone que todas las personas reciben la misma protección y el trato de las autoridades, así como el goce de los mismos derechos–; libertades y oportunidades sin ningún tipo de discriminación negativa; el reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la intimidad personal y familiar y al buen nombre; el libre desarrollo de la personalidad; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de personas en todas sus formas; la libertad de conciencia; la libertad de cultos; la libertad de expresar y difundir el pensamiento y las opiniones, así como recibir información veraz e imparcial; el derecho a la honra; la paz como derecho y deber de cumplimiento obligatorio; la circulación libre por el territorio nacional; el trabajo como derecho y obligación social; la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra; el debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Todos referidos en la Carta y los que, en ejercicio del control de constitucionalidad, han sido declarados como tales por la Corte Constitucional.<sup>3</sup>

La relación de los objetivos de la Carta Política y los derechos fundamentales *per se* demuestran la existencia de disposiciones, cuyo cumplimiento basta para lograr una sociedad estable, dinámica, desarrollada económica, social, política y culturalmente, y en la cual el respeto por la libertad y el pleno desarrollo de la persona humana sean conducta normal y parte del fuero íntimo de todas y cada una de ellas.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Son muchos y diversos los pronunciamientos que en este campo ha producido la Corte Constitucional a través de las sentencias que declaran la exequibilidad de las normas a la Carta Magna, conforme con los lineamientos que la rigen. Entre otros: T-057/15, C-088/20, T-969/14, T-705/07, T-584/08, T-058/21, T-289/23, C-408/23, T-160/10, T-007/10. Véase, [https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador\\_new/?searchOption=texto&fini=1992-01-01&ffin=2024-02-16&buscar\\_por=derechos+fundamentales+innominados&accion=search&verform=si&slop=1&buscador=buscador&qu=search\\_principalMatch&maxprov=500&OrderByOption=des\\_\\_score&tot\\_provi\\_found=33461&tot\\_provi\\_show=500](https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/buscador_new/?searchOption=texto&fini=1992-01-01&ffin=2024-02-16&buscar_por=derechos+fundamentales+innominados&accion=search&verform=si&slop=1&buscador=buscador&qu=search_principalMatch&maxprov=500&OrderByOption=des__score&tot_provi_found=33461&tot_provi_show=500)

<sup>4</sup> Se debe tener cuenta los problemas de prevalencia en la aplicación de derechos fundamentales, su complejidad y la manera como se procede a su solución por parte de los jueces.

La formulación, aprobación y aplicación de políticas públicas refleja, en el caso colombiano, la complejidad de las relaciones sociales, la diversidad territorial, el pluralismo cultural, la biodiversidad, las desigualdades que enfrentan las personas en todos los campos, la inequidad social y la concentración de la riqueza. Estas difíciles condiciones se acrecientan por los conflictos sociales y políticos presentes en toda su historia; la confrontación de fuerzas contrarias, especialmente en los últimos sesenta años en los cuales se han enfrentado la guerrilla y las fuerzas regulares, y el ingreso antagónico, a partir de la década de los setenta, de narcotraficantes y, en los ochenta, de los paramilitares, confluye en una sociedad compleja e inestable.

La Corte Constitucional, en diferentes sentencias, ha señalado que se deben cumplir unas condiciones básicas en cualquier política pública que pretenda garantizar un derecho establecido en la Carta Política: i) que la política efectivamente exista; ii) la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho y, iii) los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.<sup>5</sup>

El máximo tribunal, en lo constitucional, reiteradamente ha referido que la participación tiene una connotación más allá del plano político, y la relaciona con toda actividad deliberativa en las áreas sociales, en las cuales el individuo desempeña diferentes y variados papeles que lo habilitan a participar en los escenarios donde se toman decisiones que le atañen, bien social o individualmente.<sup>6</sup>

Las anteriores precisiones se realizan con la pretensión de revisar las políticas públicas de los gobiernos que precedieron a la expedición de la Ley de Justicia y Paz, así como para identificar los factores comunes que inciden en los demás gobiernos al hacer sus propuestas y desarrollar sus ejecutorias en materia de paz; a tal efecto, se consideran como fuente de información los planes de desarrollo, sin tener en cuenta las evaluaciones que los mismos gobiernos u otros analistas hayan efectuado sobre el nivel de cumplimiento, impacto y resultado de las acciones que se mencionan.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-522 de 2002, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

## Las políticas públicas y el gobierno nacional

### “Cambio para Construir la Paz”<sup>7</sup>

Las políticas públicas del gobierno de Andrés Pastrana Arango hacen énfasis en el logro de la paz como política de Estado, al punto que el Plan de Desarrollo 1998-2002 se titula “Cambio para Construir la Paz”. En el mismo se señala que el fondo de la acción pública es la paz, y de ella depende el desarrollo económico, social, cultural y político; en tal sentido se predica que el diálogo y la reconciliación deben ser los principios que fundamenten las relaciones entre los colombianos.

La construcción de la paz se prevé a través de adecuar las estructuras políticas y de gobierno a fin de cohesionar y consolidar la democracia, el fortalecimiento del tejido social (trabajo en equipo, solidaridad y estrechamiento de vínculos colectivos), la consolidación del desarrollo (reforma política y medidas dirigidas a sectores, grupos y regiones más duramente golpeados por la violencia, entre ellos el agrícola, el ambiental y las minorías étnicas), así como la reactivación de la producción con complementos explícitos en el desarrollo y consolidación de la descentralización, y la planeación participativa.<sup>8</sup>

La paz se establece como prioridad nacional a través de la participación en el control internacional de armas y en la modernización del Estado.

Una política de particular incidencia en el mencionado Plan es la Diplomacia por la Paz,<sup>9</sup> a través de la cual se busca la diversificación de las relaciones internacionales y la reconstrucción de lazos con Estados Unidos, con base en el consenso político interno y la aplicación de los principios de concertación entre el Estado y la sociedad civil, la defensa y promoción verdadera del derecho internacional, y la cooperación en las relaciones internacionales sin necesidad de entrar en confrontaciones.

<sup>7</sup> [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2\\_contexto\\_cambio.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pastrana2_contexto_cambio.pdf)

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo 1998-2002, “Cambio para Construir la Paz”. Departamento Nacional de Planeación, 1999.

<sup>9</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/5948a.pdf>

## “Hacia un Estado Comunitario”<sup>10</sup>

El Estado colombiano adopta, a iniciativa del gobierno del entonces presidente Álvaro Uribe Vélez, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, un proceso en el cual se busca la incorporación a la vida civil de los denominados grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML); política que aparece como lógica frente a las acciones que diferentes gobiernos habían emprendido desde la década de los ochenta, con la idea de finalizar el conflicto armado y aminorar su impacto sobre la población civil.

Este Gobierno promovió dicho proceso, además, por la presión internacional sobre la necesidad de proteger los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, de tal manera que las instituciones estatales, así como los particulares responsables, comprendieran la obligación jurídica que implicaba para el diseño, adopción, ejecución y operación de sus políticas y acciones, el respeto por los derechos de las personas, entre ellos los denominados derechos subjetivos.<sup>11</sup>

El plan de desarrollo del período constituye la expresión oficial de las políticas públicas encaminadas a superar la violencia como el principal obstáculo del Estado, a través de la denominada “Seguridad Democrática”,<sup>12</sup> como respuesta al incremento de secuestros, homicidios, actos terroristas, negocios ilícitos, grupos armados ilegales (guerrillas y autodefensas), y criminalidad.<sup>13</sup> Los objetivos del plan, entre otros, eran: recuperar la seguridad en un contexto de respeto a los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana a través del fortalecimiento de la Fuerza Pública; desarticular la producción y tráfico de drogas ilícitas, y fortalecer la justicia y atención de zonas deprimidas y en conflicto.

Igualmente, el documento señalaba, entre otras, las siguientes políticas: i) control del territorio y defensa de la soberanía nacional, expresado en el fortalecimiento de la Fuerza Pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva

---

<sup>10</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

<sup>11</sup> Rodolfo ARANGO, *El concepto de derechos sociales fundamentales* (Bogotá: Editorial Legis, 2005).

<sup>12</sup> <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25967.pdf>

<sup>13</sup> En el texto del plan se señalaba: “Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por los grupos violentos...”.

por medio de la profesionalización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la inteligencia y seguridad del Estado; ii) el ataque a las estructuras financieras de los grupos terroristas y combate a las drogas ilícitas y aumento de la capacidad disuasiva para prevenir agresiones externas; iii) la promoción de la cooperación ciudadana con la creación de redes de colaboración, programas de recompensas y apoyo en medios de comunicación masiva;<sup>14</sup> iv) la protección a la infraestructura económica a través de sistemas de información confiable de inteligencia, operaciones ofensivas, apoyo de la Policía Judicial y apoyo internacional; v) la seguridad urbana con base en diseño y planeación, acción de las autoridades locales y reforma al Código Nacional de Policía; vi) implementación del Programa de Seguridad Vial, y vii) comunicaciones por la paz, con las cuales se busca apoyar las estrategias de reducción del terrorismo, secuestro y piratería terrestres y, la instalación de un número único nacional de emergencias.<sup>15</sup>

Las políticas señaladas estaban encaminadas a promover la denominada “Seguridad Democrática” como una estrategia que buscaba la desmovilización colectiva de los grupos armados organizados al margen de la ley, con base en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del Estado en el campo militar, planteada desde las políticas del anterior gobierno y el desarrollo de un proceso político-judicial que motivara las negociaciones y ofreciera penas alternativas a los responsables de las conductas penales, especialmente aquellas relacionadas con la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

El fenómeno de la violencia es, por su naturaleza y en el caso colombiano por los múltiples agentes involucrados, muy complejo,<sup>16</sup> ya que en la lógica y en la guerra se crean vínculos políticos, económicos, militares y sociales que expresan relaciones conscientes, plenas y aceptadas entre políticos, gremios económicos, empresas transnacionales, fuerzas militares

<sup>14</sup> “El Gobierno Nacional convocará a los medios de comunicación para que de manera concertada establezcan acuerdos de autorregulación orientados a atenuar el impacto de las acciones terroristas en la opinión pública”.

<sup>15</sup> Plan de Desarrollo del período 2002-2006, “Hacia un Estado Comunitario”. Departamento Nacional de Planeación, 2003.

<sup>16</sup> Mauricio ROMERO, “Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad: una trampa difícil de superar”. En *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, 323-363 (Bogotá: Cerec-ASDI, 2007).

y “paramilitares”, quienes ven en el combate a la guerrilla el mecanismo de resolución de “todos” los conflictos que les afectan, sin medir las consecuencias que sobre la población inerte se generan por parte de los bandos en confrontación, para quienes, sin importar los medios, el objetivo es la destrucción y aniquilamiento del enemigo.

La negociación, aprobación y ejecución del “Plan Colombia”, considerada una estrategia de cooperación bilateral para combatir la producción y comercialización de drogas ilícitas, así como el crimen organizado, tiene un fuerte impacto como política de Estado.<sup>17</sup>

### **“Elementos comunes” de las anteriores políticas públicas**

De las diversas políticas públicas incorporadas en los planes de desarrollo de cada uno de los gobiernos que han regido a Colombia,<sup>18</sup> se establece que todos tienen puntos en común, así como otros que no lo son, pero, en general, albergan buenas intenciones para el futuro del país, las cuales quedan plasmadas en leyes que buscan la realización de los programas de gobierno de cada uno de los presidentes. Distinto es que no se trata, en la mayoría de los casos, de “Políticas de Estado”, y así se concluye al revisar los planes de desarrollo presentados en los últimos años, cuyos resultados no han logrado atender adecuada y definitivamente las causas que inciden en la violencia.

Las acciones gubernamentales han estado dirigidas a lograr el impacto para el cual fueron diseñadas las políticas públicas, sin embargo, no en todos los casos han cumplido con su cometido y, si de temas de paz se trata, los avances conseguidos han sido casi siempre mínimos y, en algunos pocos casos, más resultado de la voluntad política que de una realidad legal. Sigue sin resolver de fondo el origen y permanencia del conflicto social, y las secuelas de un conflicto armado que se degrada con el paso del tiempo.

La degradación del conflicto armado se ha expresado, a grandes rasgos en: i) los vínculos que se han forjado y llevado a la práctica entre “paramilitares”,

---

<sup>17</sup> Véase, [https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal\\_plan\\_col\\_espanol\\_final.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/justicia%20seguridad%20y%20gobierno/bal_plan_col_espanol_final.pdf)

<sup>18</sup> Véanse los Planes de Desarrollo: <https://www.dnp.gov.co/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores.aspx>

narcotraficantes y agentes del Estado; ii) el incremento desmedido de la violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario; iii) el aumento injustificado, o al menos no tratado con acciones reales y eficaces, de la inequidad social y la concentración de la riqueza, el fortalecimiento de la “justicia privada” en manos de quienes detentan en las zonas más afectadas el poder real (político y económico) y, iv) la participación o desentendimiento de agentes del Estado en acciones de grupos al margen de la ley, de violación de derechos (masacres, asesinatos, violaciones, secuestros, desplazamientos, expropiación de bienes, entre otros).

La alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló, en el 2005 –año en el cual se promulgó la Ley de Justicia y Paz–, que los integrantes de los grupos guerrilleros continuaban cometiendo homicidios, masacres, ataques y amenazas contra la población civil, actos de terrorismo, toma de rehenes, desplazamientos, también utilizaban minas antipersonal y artefactos explosivos, reclutaban niños y niñas; mientras que los “paramilitares”, a pesar de sus compromisos, cometían homicidios, amenazas y ataques contra la población civil, toma de rehenes, torturas, tratos humillantes y degradantes, además de provocar desplazamientos y bloqueos a la circulación de personas, alimentos, medicinas y combustibles; reclutaban niños y niñas, y ejecutaban otros actos de violencia.<sup>19</sup>

La “Seguridad Democrática” y la enorme degradación del conflicto son los elementos que reciben a la Ley de Justicia y Paz, y es a través de esta que se inicia la política de reparación y reconciliación, sobre la base de la desmovilización, el desarme y la reintegración de quienes se habían puesto al margen de la ley, así como la búsqueda de la verdad, como principios de la justicia transicional.

## Visión actual

La Ley de Justicia y Paz fue expedida el día 25 de julio de 2005, por lo que a la fecha de escribir estas líneas han transcurrido cerca de 19 años, tiempo durante el cual, además de pretender aportar a la paz a través de este primer ejercicio de justicia transicional en Colombia, son incontables los esfuerzos por lograr que la misma sea estable y duradera, sin embargo,

<sup>19</sup> Véase, <https://news.un.org/es/story/2005/04/1054391>

los resultados no han sido los esperados. Ni siquiera con la suscripción el 26 de septiembre de 2016 del “Acuerdo de Paz”<sup>20</sup> entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, se ha logrado el anhelado fin.

De igual forma, se han llevado a cabo diálogos con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) –segundo grupo insurgente en importancia y presencia en Colombia–, con las disidencias de las FARC-EP,<sup>21</sup> así como con otros grupos armados ilegales, bajo las denominaciones de grupos armados organizados (GAO) y grupos delictivos organizados (GDO).<sup>22</sup>

Pero, como se advirtió en el texto inicial, en el conflicto armado colombiano los actores han sido varios, no solo los ya conocidos grupos guerrilleros y los llamados “paramilitares” o “autodefensas”, sino que combustible del mismo ha sido el narcotráfico, el cual, en sus diversas manifestaciones, generalmente conocidas como “bandas criminales”, las cuales recientemente se han dedicado igualmente a la minería ilegal del oro y otros metales y piedras preciosas, han impedido que se consolide y mantenga la paz.

Recuérdese que la Ley de Justicia y Paz estuvo encaminada a lograr la desmovilización, desarme y reintegración de las llamadas “autodefensas” o “paramilitares”, grupos ilegales que pretendieron sustituir al Estado en la lucha contra la insurgencia, en tanto que con el “Acuerdo de Paz” de 2016, se pretendió lograr efectos similares con el mayor y poderoso grupo guerrillero, cual era las FARC-EP. De otra parte, los diálogos con el ELN y facciones disidentes de las antiguas FARC, así como con las denominadas “bandas criminales”, no han arrojado resultados positivos; por el contrario, se han fortalecido, y las acciones –muchas veces terroristas y violatorias de los derechos humanos–, lamentablemente, son noticia diaria.

Por lo anterior, es menester hacer una actualización de las políticas públicas que, analizadas como fundamento de la expedición de la mencionada Ley de Justicia y Paz, no solo sirvieron de base para los igualmente citados

---

<sup>20</sup> Resultado del segundo proceso con fundamento en la justicia transicional, celebrado entre el Gobierno Nacional y el grupo guerrillero más antiguo de América del Sur las “Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP)”.

<sup>21</sup> Calificado por el Gobierno Nacional como Grupo Armado Organizado Residual (GAOR).

<sup>22</sup> Definidos de esta manera en el artículo 2° de la Ley 1908 de 2018.

Acuerdos de 2016, sino para que hoy en día sean soporte de los diálogos no acabados en torno de lograr la paz en Colombia.

A ese efecto, se traerán de presente las políticas públicas vigentes para el momento de las conversaciones previas a la obtención del Acuerdo con las FARC-EP, las cuales se dieron entre el año 2012 y el 2016, así como las que en el actual gobierno soportan tal pretensión en los diálogos con el ELN y los grupos ilegales como disidencias de las antiguas FARC-EP, bandas criminales y algunos actores violentos, que bajo el ropaje de actores del conflicto armado pretenden obtener beneficios, y a pesar de que sus actividades delictivas están directamente relacionadas con el narcotráfico y la minería ilegal, muchos ellos cubiertos por las denominaciones de grupos armados organizados (GAO) y a grupos delictivos organizados (GDO), en orden a facilitar el acercamiento y justificar cualquier eventual acuerdo, bajo el nombre de la “Paz Total”, en que está empeñado el actual Gobierno.

### **“Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP”**

Conforme con la información, conocida públicamente, los diálogos oficiales entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional se iniciaron en el año 2012, aun cuando se habían realizado acercamientos previos, que se pretendió tener en reserva para evitar cualquier afectación al proceso que se estaba surtiendo.

Para ese momento el presidente de la República era Juan Manuel Santos Calderón, y durante su mandato, los planes de desarrollo que se ejecutaron fueron “Prosperidad para todos” (2010-2014) y “Todos por un nuevo país” (2014-2018).

### **“Prosperidad para todos” (2010-2014)<sup>23</sup>**

Conforme con la presentación que hace en su página web el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este plan de desarrollo tuvo lugar en “un contexto histórico positivo para Colombia, con un optimismo genuino en

<sup>23</sup> Véase, <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/Paginas/prosperidad-para-todos-2010-2014-juan-manuel-santos.aspx>

el futuro, una imagen positiva en el exterior y un reconocimiento como economía emergente. Aunque persisten desafíos como la seguridad, el desempleo y la pobreza, se destaca el avance hacia la prosperidad y la inclusión social”.

Precisamente destaca tener que afrontar los desafíos de seguridad que estaba viviendo Colombia para ese momento. Igualmente, refiere este plan:

El Plan se fundamenta en ocho grandes ejes, con énfasis en la innovación, el buen gobierno, la relevancia internacional y la sostenibilidad ambiental. La consolidación de la paz, la reducción de desigualdades regionales y la convergencia regional son objetivos prioritarios para alcanzar la prosperidad para todos los colombianos. El éxito del Plan depende de la ejecución efectiva por parte del Estado, en colaboración con el sector privado y la sociedad civil, buscando maximizar el impacto social y promoviendo la cohesión social a través del empleo, la educación y la igualdad de oportunidades. El objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía, que combine el mercado y el Estado para lograr una sociedad más próspera e inclusiva, con una visión de largo plazo hacia el desarrollo sostenible.

Como se desprende del texto anterior, uno de esos ejes, consiste en la “consolidación de la paz”, la cual, conforme con lo consignado en dicho documento, “significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia”.

Se establece que en el mencionado plan de desarrollo su avance se funda en tres puntos: i) seguridad, ii) justicia y iii) derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional.

Para llegar a establecer las metas del Gobierno Nacional a este respecto, se realiza un diagnóstico con resultados que, considera, deben servir de base para adelantar un decidido esfuerzo por su consolidación. A tal efecto, propone unos lineamientos estratégicos de orden público, haciendo alusión a la necesidad de ejecutar acciones dentro del marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad,<sup>24</sup> la cual señala como objetivo

---

<sup>24</sup> Véase, “Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad”, [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf).

nacional “alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional”.

En cuanto hace a derechos humanos, derecho internacional humanitario y justicia transicional, como lineamiento estratégico, prevé en esta última una herramienta para lograr la reconciliación nacional,<sup>25</sup> para lo cual establece un desarrollo normativo a través de una política pública encaminada a superar el legado de graves violaciones a los derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y generar condiciones de convivencia,<sup>26</sup> así como en la “política de consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia, y las políticas de retornos y reubicaciones para la población en situación de desplazamiento, vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras y territorios a víctimas, que se vienen diseñando e implementando bajo el liderazgo del Gobierno nacional”.

De igual forma, se hace mención a la necesidad de un fortalecimiento institucional. Todo lo anterior para llegar a fijar unas metas y unas estrategias dentro de las cuales se precisa al efecto la aplicación de mecanismos de justicia transicional.

### **“Todos por un nuevo país” (2014-2018)<sup>27</sup>**

En su segundo período presidencial, Juan Manuel Santos Calderón sigue considerando primordial que se consolide la paz. A tal efecto, a través de la Ley 1753 de 2015,<sup>28</sup> se establece en su artículo 1° el objetivo de dicho plan, en los siguientes términos: “construir una Colombia en paz, equitativa y educada, en armonía con los propósitos del Gobierno nacional, con las mejores prácticas y estándares internacionales, y con la visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible”.

En el artículo 3° refiere a la paz como uno de los pilares del Plan y, señala: “El Plan refleja la voluntad política del Gobierno para construir una paz

<sup>25</sup> Plan de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, páginas 535 y ss.

<sup>26</sup> “Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad”.

<sup>27</sup> Véase, <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normograma/Ley%201753%20de%202015.pdf>

<sup>28</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

sostenible bajo un enfoque de goce efectivo de derechos” y, dentro de las estrategias estipula a la seguridad, la justicia y la democracia para la construcción de paz.<sup>29</sup>

Es por ello que en el artículo 108 establece el “Plan Decenal de Justicia”,

... con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo o quienes hagan sus veces.

En el artículo 118, dispone lo que denomina “Criterios de salida de la ruta de Reparación Administrativa”, y precisa:

... la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación a Víctimas, el Departamento para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, definirán una metodología para determinar el momento en el cual una persona se encuentra reparada por el daño por el cual fue reconocido como víctima del conflicto armado,

y, adopta posición en favor de la reparación colectiva a las víctimas. De otra parte, crea el “Consejo Interinstitucional del Posconflicto”, en el artículo 127,

... como organismo consultivo y coordinador para el Posconflicto, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional, la coordinación entre el nivel nacional y territorial y facilitar la toma de decisiones que se requieran para articular y supervisar la preparación del alistamiento e implementación de los acuerdos que se deriven de las conversaciones entre el Gobierno Nacional y las organizaciones armadas ilegales, así como para articular los programas que contribuyan de manera fundamental al posconflicto y a la construcción de paz.

Estas son las políticas públicas expresadas en los planes de desarrollo que durante los dos períodos presidenciales de Juan Manuel Santos Calderón sirvieron como fundamento a los diálogos de paz con las FARC-EP y otros grupos ilegales.

---

<sup>29</sup> Artículo 4-4, Ley 1753 de 2015.

Se recordará que solo se llegó a buen fin con las FARC-EP, en tanto que con el ELN, las disidencias de las FARC, y los GAO y GDO, no se acordó nada en concreto. Es más, en este preciso momento, el ELN ha hecho pública su decisión de suspender las conversaciones de paz, por no estar conforme con acciones del Estado colombiano.<sup>30</sup>

Es así como se firma el “Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, el 26 de septiembre de 2016, con los siguientes puntos: i) reforma rural; ii) participación política; iii) fin del conflicto; iv) solución al problema de las drogas ilícitas; v) acuerdo sobre las víctimas y, vi) implementación, verificación y refrendación.

No sobra advertir que a través de la Ley 1908 de 2018<sup>31</sup> se estableció el marco legal para la investigación y judicialización de los Grupos Delictivos Organizados (GDO), y los Grupos Armados Organizados (GAO).

## **El Gobierno de Gustavo Petro**

Para el período 2022-2026 fue electo Gustavo Petro Urrego, siendo el primer presidente de izquierda que llega al poder en Colombia, lo cual significó la idea de un cambio político radical, por lo que, al revisar su política pública para lograr la paz, se ha de tener presente que la ha denominado “Paz Total”, una expresión que denota una decisión sin límites en su consecución.

El plan de desarrollo para este período, de 2022 a 2026, se denomina “Colombia, potencia mundial de la vida”,<sup>32</sup> y sus puntos principales son: i) ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental; ii) seguridad humana y justicia social; iii) derecho humano a la alimentación; iv) transformación productiva, internacionalización, y acción climática y, v) convergencia regional.

<sup>30</sup> [https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/atencion-eln-congela-dialogos-de-paz-con-el-gobierno-petro/#google\\_vignette](https://www.elspectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/atencion-eln-congela-dialogos-de-paz-con-el-gobierno-petro/#google_vignette)

<sup>31</sup> Ley 1908 del julio 9 2018. “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”.

<sup>32</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

Este plan de desarrollo contiene la base de la Política pública de “Paz Total”,<sup>33</sup> y establece los territorios que se transforman con la implementación del Acuerdo del Teatro Colón<sup>34</sup>, en los siguientes puntos: i) hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; ii) participación política: apertura democrática para construir la paz; iii) fin del conflicto; iv) solución al problema de las drogas ilícitas, y v) acuerdo sobre las víctimas del conflicto: “Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición”.<sup>35</sup>

Igualmente, el Plan establece que el diálogo es un camino, y estipula: i) mesa de diálogos de Paz con el ELN; ii) otras conversaciones políticas de paz y, iii) espacios de conversaciones sociojurídicas con grupos no rebeldes,<sup>36</sup> con tres aspectos: desescalamiento de la violencia; la cultura de paz en la cotidianidad de las poblaciones y territorios, y la paz en la esencia del Gobierno.

De la lectura de la política de “Paz Total”, su implementación a través del Plan de Desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida” y de las leyes que han reglamentado uno y otro, es posible concluir que el actual Gobierno tiene como línea de acción la consecución de la paz, en términos que incluya no solo a quienes han sido partícipes de otros diálogos como el ELN, el cual, por su connotación revolucionaria y formación de guerrilla, tiene aspiraciones políticas y sociales diferentes a los demás convocados a través de dicha política pública, sino a aquellos grupos que no se han abierto a nivel político, como los grupos no rebeldes, como las bandas criminales, los GAO y los GDO. Sin que sea una exageración pensar que allí tendría cabida cualquier grupo u organización criminal que se desmovilice y cese sus actividades delincuenciales, con la pretensión de aportar a la paz del país.

---

<sup>33</sup> Que fue establecida a través de la Ley 2272 de 2022, la cual no solo prorrogó la Ley 418 de 1997, que contenía instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictaban otras disposiciones, sino que define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

<sup>34</sup> Literal A, página 209 del Plan. Así se denomina en ese documento al “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

<sup>35</sup> Que corresponde con los puntos centrales del Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

<sup>36</sup> Páginas 212 a 218 del Plan.

En cuanto al ELN, se mantiene una mesa de diálogo, que ha transitado entre abandonar y seguir con dicho proceso, no solo por los actos violentos de la guerrilla, que llevan a considerar que carecen de voluntad en cumplir lo acordado, sino porque la comunidad internacional, que es la que más impulso le ha dado a seguir adelante, se empeña en conseguir avances concretos, lo cual no ha sido fácil por las características de este grupo guerrillero, empezando porque no tienen un mando verdaderamente unificado entre sus representantes en la mesa de discusión y los frentes armados, cada uno de los cuales toma sus propias decisiones,<sup>37</sup> lo cual ha dificultado llegar a acuerdos y, mucho más, a cumplirlos, al punto que hoy en día, cuando se había acordado un “cese al fuego”, el mismo ELN no tiene una posición unificada, y está pendiente poder adelantar en ese tema. De igual forma, recuérdese que hace unos días este grupo guerrillero decidió “congelar” los diálogos por considerar que el Estado no ha cumplido con lo que habían previsto.

Se deberá, en todo caso, citar la coincidencia del pronunciamiento reciente del ELN con el Gobierno actual, para que los ciudadanos salgan a las calles a acompañar las políticas y proyectos de reforma del Estado, como lo ha expresado públicamente el presidente, lo cual, no tiene un antecedente en la historia política del país, dejando en el aire la idea de que se comparten formas políticas entre el Gobierno y el grupo insurgente, frente a la institucionalidad del Estado colombiano. En todo caso, se deberá esperar para saber si se puede llegar al acuerdo buscado hace varios lustros, sin resultado alguno a la fecha.

De otra parte, qué no decir de las propuestas de sometimiento a la ley para las disidencias de las antiguas FARC-EP, los GAO, GDO, bandas criminales y demás grupos ilegales que azotan a Colombia, que por momentos encuentran recibo y por otros pareciera que no existe una real intención de aportar a un proceso de “Paz Total”, en que está empeñado el actual gobierno, y que muchos han considerado que conlleva un costo muy alto.

<sup>37</sup> Así haya un comando central (COCE) –que no guarda la misma relación de mando del Comando Conjunto Central de las FARC-EP–.

El mismo texto del Plan de Desarrollo establece al respecto de su motivación:<sup>38</sup>

La Paz Total es la apuesta para que el centro de todas las decisiones de política pública sea la vida digna, de tal manera que los humanos y los ecosistemas sean respetados y protegidos. Se trata de generar transformaciones territoriales, superar el déficit de derechos económicos, sociales, culturales, ambientales, y acabar con las violencias armadas, tanto aquellas de origen sociopolítico como las que están marcadas por el lucro, la acumulación y el aseguramiento de riqueza. Desde las comunidades se reclama el fin de la violencia que ha tomado diversas formas. Las más recientes tienen que ver con los procesos de paz no cumplidos, como la desmovilización del paramilitarismo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) de 2004, el Acuerdo de Paz del Teatro Colón de 2016, o los pactos urbanos de Medellín y Cali.

Dentro de los anexos del Plan de Desarrollo del actual Gobierno se encuentra el “Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo de Paz con las FARC-EP”,<sup>39</sup> a través del cual el actual Gobierno pretende sumar a la implementación del acuerdo, y avanzar con los compromisos del Estado, cumpliendo lo acordado y demostrando su voluntad de lograr la anhelada paz.

Van algo más de siete años desde la firma del Acuerdo, y el actual gobierno le ha dado un nuevo impulso, en especial en cuanto tiene que ver con su primer punto referente a la Reforma Rural, en la cual, los avances han sido notorios. En cuanto hace a los demás puntos no han tenido el impulso esperado, pero se está en el camino y poco a poco, con la voluntad del gobierno actual y seguramente los siguientes, se lograrán las metas previstas.

Es este el escenario y es esta la política pública en los que se pretende alcanzar la “Paz Total”. Los actuales diálogos con el ELN y con otros grupos al margen de la ley, –que no han arrojado resultados definitivos, pues aún se sigue en conversaciones, con muchas condiciones de un lado y del otro–, demuestran que el interés nacional no ha primado sobre el particular de estos actores del conflicto armado; unos, viejos en la lucha revolucionaria y, otros, no tanto, pero en la criminalidad.

---

<sup>38</sup> Página 207 del Plan.

<sup>39</sup> Páginas 289 y ss. del Plan.

En fin, la esperanza que Colombia viva en paz no se ha perdido, y es necesario seguir adelante en ese propósito, obviamente dentro de límites insuperables e irrenunciables como lo son la legislación nacional y los acuerdos y tratados internacionales suscritos por Colombia, y que hacen parte del ordenamiento legal, a través del Bloque de Constitucionalidad.<sup>40</sup>

Seguramente, como ya sucedió en la Ley de Justicia y Paz y en el Acuerdo Final con las FARC-EP, la justicia transicional será el mecanismo idóneo que permita implementar sus principios en el tránsito hacia la paz.

## **Bibliografía**

- ARANGO, Rodolfo. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Editorial Legis, 2005.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-351 de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-522 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN - DNP. Balance Plan Colombia 1999-2005. Bogotá, 2006.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN-DNP. “Hacia un estado comunitario (2002-2006). Ley 812 de 2003. Bogotá, 2003.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo 1998-2002, “Cambio para construir la paz”. Bogotá, 1999.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”. Bogotá, 2011.
- Ley 975 de 2005 (julio 25). “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”. Diario Oficial 45.980 de 25 de julio de 2005.

<sup>40</sup> Artículo 93 Constitución Política de Colombia.

Ley 1753 de 2015 (junio 9). Congreso de la República. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país”. Diario Oficial 49.538 de 9 de junio de 2015.

Ley 1908 de 2018 (julio 9). Congreso de la República. “Por medio de la cual se fortalecen la investigación y judicialización de organizaciones criminales, se adoptan medidas para su sujeción a la justicia y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 50.649 de 9 de julio de 2018.

Ley 2272 de 2022 (noviembre 4). Congreso de la República. “Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 52.208 de 4 de noviembre de 2022.

NACIONES UNIDAS. NOTICIAS ONU. Mirada Global Historias Humanas. <https://news.un.org/es/story/2005/04/1054391>.

POLÍTICA INTEGRAL DE DEFENSA Y SEGURIDAD PARA LA PROSPERIDAD. [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pispd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pispd.pdf).

ROMERO, Mauricio “Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad: una trampa difícil de superar”. En *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, 323-363. Bogotá: Cerec-ASDI, 2007.