

Marzo 2025

# Arquitectura institucional de la Paz Total

## Análisis del proceso normativo en la práctica

Juanita Durán<sup>1</sup>

1. Laboratorio de Justicia y Política Criminal  
Envío de correspondencia: [juanitaduran@labjpc.org](mailto:juanitaduran@labjpc.org)

## Agradecimientos

La autora desea agradecer a todo el equipo del Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC) que, de forma directa o indirecta, han contribuido a la investigación y a las ideas que se plantean en este documento. También extiende un agradecimiento especial para Gina Cabarcas, Nicolás González, Valentina Díaz y Alberto Sánchez, así como al equipo de GI-TOC Colombia, en particular a Felipe Botero y Mariana Botero, por pensar en nosotros como un equipo y por su generosidad y paciencia inagotables. Asimismo, la autora reconoce a las innumerables víctimas de la guerra en Colombia, en el pasado y la actualidad, así como a todos aquellos que sacrifican su tiempo y sus vidas en la búsqueda permanente de una paz esquiua.

## Cita sugerida

Durán, J., (2025) *Arquitectura institucional de la Paz Total: Análisis del proceso normativo en la práctica*. Trabajo de investigación SOC ACE 33. Universidad de Birmingham.

## Sobre la autora

Juanita Durán es abogada especializada en economía y derecho constitucional, con un título LLM de la University College London. Cuenta con más de 15 años de experiencia en la redacción y evaluación de políticas públicas, regulación y legislación. Además, ha trabajado en el diseño y la implementación de estrategias para la transformación institucional y en la integración del análisis de datos en la formulación de políticas sobre política criminal y acceso a la justicia. Juanita se desempeñó en la Fiscalía General de la Nación de Colombia como Directora de Políticas Públicas y Estrategia Institucional, donde lideró la ejecución del protocolo para la investigación de violencia sexual así como la aplicación de la estrategia de paz. Actualmente es investigadora senior en el LJPC, cargo desde el cual ha dirigido y participado en el proceso de transformación de la Policía, entre otros.

## Sobre SOC ACE

El programa de investigación *Serious Organised Crime & Anti-Corruption Evidence* (SOC ACE, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo «abrir la caja negra de la voluntad política» para combatir el crimen organizado, las finanzas ilícitas y la corrupción transnacional, mediante estudios que contribuyan al diseño de intervenciones y estrategias políticamente viables y técnicamente fundamentadas. El programa SOC ACE está financiado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Commonwealth y Desarrollo del Reino Unido y su dirección está a cargo de la Profesora Heather Marquette de la Universidad de Birmingham. El programa se lleva a cabo en colaboración con destacadas organizaciones de investigación y mediante espacios de consulta y diálogos con las principales partes interesadas. Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente las políticas oficiales del Reino Unido.

© Crown Copyright 2025.

## Más información

[www.socace-research.org.uk](http://www.socace-research.org.uk)



Síguenos en LinkedIn: [www.linkedin.com/company/socace-research](https://www.linkedin.com/company/socace-research)



Síguenos en Bluesky: [@soc-ace.bsky.social](https://bsky.app/profile/@soc-ace.bsky.social)

SOC ACE | University of Birmingham | Birmingham | B15 2TT | Reino Unido



UNIVERSITY OF  
BIRMINGHAM



UK Government

---

# Índice

<b>Siglas y abreviaturas</b>	<b>4</b>
<b>Resumen</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2. Metodología</b>	<b>8</b>
<b>3. Instituciones y marco jurídico para las negociaciones de Paz Total</b>	<b>10</b>
3.1. El concepto de Paz Total	10
3.2. Marco jurídico para las negociaciones de Paz Total	11
3.3. Marco jurídico de la transición judicial hacia la paz	15
3.4. Instituciones involucradas en la implementación de la Paz Total	17
<b>4. Implementación de la Paz Total</b>	<b>19</b>
4.1. El marco jurídico en acción	19
4.2. Diálogos políticos para acuerdos de paz	20
<b>5. Conclusiones</b>	<b>33</b>
5.1. Marco jurídico	33
5.2. Paz total a nivel local	33
5.3. Medición del éxito	34
5.4. Percepción de la población general de los diálogos	35

## Siglas y abreviaturas

<b>AUC</b>	Autodefensas Unidas de Colombia
<b>COCE</b>	Comando Central
<b>EGC</b>	Ejército Gaitanista de Colombia
<b>ELN</b>	Ejército de Liberación Nacional
<b>EMC</b>	Estado Mayor Central
<b>FARC-EP</b>	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
<b>JEP</b>	Jurisdicción Especial para la Paz
<b>MAPP/OEA</b>	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos
<b>OACP</b>	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
<b>SM</b>	Segunda Marquetalia

# Resumen

Esta investigación responde a dos preguntas: ¿cuál es el contexto institucional de la «Paz Total» en Colombia? y ¿cómo es su aplicación a nivel local, en ciudades con gobernanza criminal? Estas preguntas son pertinentes debido a la novedosa política de Paz Total, caracterizada por un enfoque ambicioso, con seis mesas de negociación simultáneas con distintos grupos, incluidas organizaciones criminales legalmente denominadas «estructuras organizadas de crimen de alto impacto», así como grupos insurgentes.

En este documento se ofrece un análisis normativo de la arquitectura institucional de la política de Paz Total, al examinar la falta de un marco jurídico integral que oriente su implementación. Si bien el documento reconoce los esfuerzos del Gobierno por fortalecer las herramientas de negociación, también destaca las lagunas existentes en los mecanismos de justicia necesarios para la transición a la paz, las cuales han obstaculizado la habilidad del Gobierno para concluir de forma satisfactoria las mesas de negociación mediante acuerdos. En este documento también se destaca la centralización de la política dentro del Gobierno nacional, lo que ha generado desafíos para la coordinación con otras autoridades a nivel local. Esta centralización se percibe como un obstáculo para la ejecución efectiva de la política, ya que no considera las complejidades y particularidades de las estructuras locales de gobernanza.

Este estudio pone de manifiesto las expectativas y aspiraciones de las autoridades locales para influir y participar en los procesos de negociación. Si bien las autoridades locales pretenden participar o coordinar los esfuerzos de alguna manera, la capacidad y la forma específica de hacerlo varían significativamente a nivel local. Estas diferencias se atribuyen a los distintos grados de gobernanza criminal y a los contextos sociopolíticos de cada ciudad.

A modo de conclusión, la investigación destaca la necesidad de un marco más integrado y jurídicamente sólido para la política de Paz Total. Enfatizando en la importancia de determinar las herramientas jurídicas que faciliten la transición a la paz mediante la justicia, permitiendo así la culminación satisfactoria de los procesos de negociación. También aboga por una mayor descentralización y participación de las autoridades locales para garantizar que la política responda a las diversas realidades locales. Asimismo, sugiere un enfoque más colaborativo que aborde la brecha entre las aspiraciones nacionales y las capacidades locales, aumentando así las posibilidades de una paz sostenible y duradera.

# 1. Introducción

Esta investigación responde a dos preguntas: cuál es el contexto institucional de Paz Total y cómo es su aplicación a nivel local en ciudades con una importante gobernanza criminal. El término Paz Total, como se utiliza en este documento, hace referencia a la política de negociación del actual Gobierno colombiano, en el que se incluyen tanto grupos con estatus político, como grupos involucrados en el crimen organizado.

Existen dos motivos por los cuales estas preguntas son pertinentes. En primer lugar, aunque Colombia ha promovido diferentes procesos de paz con distintos grupos y con diversos niveles de eficacia, la política de Paz Total es una idea novedosa. Esto no se debe solo a su magnitud, ya que hasta ahora hay seis equipos de negociación simultáneos con distintos grupos, sino que también se debe a que el proceso incluye organizaciones criminales apolíticas, denominadas jurídicamente como «estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto». En segundo lugar, a diferencia de otros procesos de paz, en especial el proceso de negociación y el acuerdo alcanzado con la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), la Paz Total carece herramientas de planificación específicas, un marco jurídico integral y una estrategia clara para dar a conocer sus resultados. Por lo tanto, la finalidad de este documento es reconstruir el marco jurídico institucional de la política de Paz Total.

En el documento se plantean tres conclusiones principales basadas en el análisis normativo y el trabajo de campo. La primera es que el concepto de Paz Total carece de un marco jurídico integral que incluya todos los elementos necesarios para la negociación y la transición a la legalidad mediante el sistema de justicia. Este se basa en fragmentos de procesos de paz anteriores que no satisfacen completamente las necesidades actuales y están sujetos a diversas disputas legales e interpretaciones sobre su aplicabilidad. En la práctica, si bien se han llegado a acuerdos parciales que reflejan la voluntad de paz (como el cese al fuego y acuerdos preliminares para la reducción de la violencia), la falta de un marco jurídico que incluya la justicia ha repercutido en la construcción de soluciones definitivas al conflicto armado y en la reducción de la violencia.

La segunda conclusión es que gran parte de la política de paz está centralizada en las autoridades nacionales. Esto incluye conversaciones con grupos con influencia y representación a nivel nacional, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como también con organizaciones a nivel local que abarcan áreas específicas de centros urbanos, como en Buenaventura con Los Shottas y Los Espartanos. Los tres estudios de caso analizados en la sección de metodología describen cómo las autoridades locales, y en gran medida las organizaciones sociales y otros actores como los empresarios, no tienen ningún papel en las negociaciones y no reciben ninguna información sobre su progreso. Sin embargo, estos actores sí tienen visiones y expectativas sobre cuál debería ser su papel en el proceso de Paz Total, lo que podría ser fundamental para llevar a cabo los acuerdos en los territorios de los estudios de caso: Arauca, Buenaventura and Tumaco.

Asimismo, hay muy poca coordinación con otras autoridades nacionales a nivel local, principalmente la fuerzas armadas, es decir, la Policía y el Ejército. Constatamos que estos actores están significativamente excluidos del proceso de negociación y que no existe coordinación en cuestiones operativas, como garantizar la seguridad de los equipos de negociación, compartir la información que se aporta a las mesas de negociación y definir una política de seguridad que respalde las negociaciones.<sup>1</sup> De acuerdo con la normativa colombiana y las experiencias de negociación previas, numerosas instituciones deberían participar o coordinar el proceso de paz de alguna manera, aunque en la práctica no lo hacen y su acceso a la información relacionada es limitado.<sup>2</sup>

La tercera conclusión es que, a pesar de que las autoridades locales buscan influir en los procesos de negociación, hasta cierto punto, esta expectativa varía en cada caso. En municipios como Buenaventura, donde el proceso de paz avanza en medio de estructuras de crimen organizado que carecen de objetivos políticos claros y que mantienen una relación conflictiva con el Gobierno local, las autoridades locales buscan activamente formar parte del proceso de negociación, en lugar de limitarse a ejecutar lo que se decida. Por el contrario, en Arauca, una zona bajo la influencia y control del ELN, un grupo con objetivos políticos definidos que ejerce una gran influencia en la política local hace años, las autoridades locales no han mostrado ningún interés en participar directamente en el proceso de negociación. En cambio, buscan tener un rol activo en la implementación de los acuerdos posteriores a la negociación y en mantener una coordinación y comunicación continua con el proceso de paz.

Este informe se divide en cinco secciones. En la segunda sección, se describen los elementos esenciales de la metodología de investigación. En la tercera sección, se presentan los elementos clave del marco jurídico e institucional de la Paz Total. En la cuarta sección, se aborda la implementación práctica de la Paz Total a nivel territorial. Por último, en la quinta sección, se exponen las principales conclusiones.

---

<sup>1</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Buenaventura, 26–27 de septiembre de 2023); entrevista con personal del sector de seguridad (Tumaco, 23 de octubre de 2023); entrevista con personal del sector de seguridad (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>2</sup> Uno de los ejemplos más evidentes es el artículo 8A de la Ley 2272 de 2022, que establece que los 18 ministerios del gabinete nacional tienen responsabilidades relacionadas con la Paz Total. En la práctica, el gabinete de paz no ha operado más allá de su regulación. De hecho, los medios de comunicación han informado sobre tensiones entre la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz y algunos ministerios clave para la política, como el Ministerio de Justicia, por ejemplo: Infobae. (2024, 2 de octubre). *Ministra de Justicia enfrentó al comisionado Otty Patiño y se opuso al cierre de la JEP: 'Es una apuesta a la paz'*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/10/02/la-ministra-de-justicia-hablo-del-cierre-de-la-jep-tras-las-declaraciones-del-comisionado-de-paz-es-una-apuesta-a-la-paz/>; temas políticos (interior), por ejemplo: La Silla Vacía. (2024, 28 de septiembre). *MinInterior respalda a la JEP tras sugerencia de cierre de Otty Patiño*. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/mininterior-respalda-a-la-jep-tras-sugerencia-de-cierre-de-otty-patino/>; y defensa, por ejemplo: El Espectador (2024, 29 de noviembre). *Ministro de Defensa y el Comisionado de paz hablarán sobre seguridad y paz total*. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/foro-seguridad-y-paz-total-charla-del-ministro-de-defensa-ivan-velasquez-y-el-comisionado-de-paz-otty-patino/>.



## 2. Metodología

Para responder a las preguntas de investigación se utilizaron dos enfoques metodológicos. El primero fue un análisis jurídico normativo<sup>3</sup> que busca investigar y evaluar conceptualmente el alcance de las normas jurídicas como las leyes, sentencias y textos, para determinar las posibles repercusiones de las obligaciones y derechos que de ellas se derivan. El segundo consiste en un enfoque cualitativo que busca evaluar la viabilidad de los marcos institucionales de los estudios de caso.

El análisis jurídico que se presenta en este informe se centra en la descripción de las instituciones, obligaciones y derechos que rigen la paz en Colombia, abarcando tanto los procesos de negociación como la transición a la legalidad mediante la justicia, incluyendo los instrumentos específicos diseñados para lograr la Paz Total. La elección de la metodología se debió, en parte, a que las preguntas de investigación se enfocaban en temas cuya solución eran de naturaleza jurídica más que académica.

El análisis jurídico incluye la revisión de los decretos, proyectos de ley y fallos de las altas cortes relacionados con el proceso de paz en Colombia. En este análisis se evalúan dos tipos de leyes. Primero, aquellas que el Gobierno nacional ha promulgado recientemente y que buscan hacer viable la Paz Total, en particular el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026: «Colombia, potencia mundial de la vida», y la Ley 2272 de 2022, también conocida como la Ley de la Paz Total, en lo sucesivo denominada Ley 2272. Luego, están las leyes que incluyen elementos jurídicos aplicables, como la Ley 418 de 1997 (Ley de Orden Público), la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y la Ley de Sometimiento de 2018 (Ley 1908). Para ambos tipos de leyes, se analizaron las sentencias judiciales pertinentes para evaluar su constitucionalidad y alcance. Este análisis es un factor clave en la tercera sección.

Además del análisis jurídico, se realizaron entrevistas semiestructuradas para los tres estudios de caso. El componente cualitativo de este informe complementa el análisis al examinar cómo las leyes y entidades vinculadas a la Paz Total operan a nivel local.

El primer caso seleccionado es Buenaventura, donde se lleva a cabo un diálogo de naturaleza jurídica y social con dos grupos criminales de gran importancia, Los Shottas y Los Espartanos. El segundo caso es Arauca, uno de los bastiones del ELN y un ejemplo de negociaciones con grupos subversivos. Por último, Tumaco es el punto de referencia para el diálogo con los grupos disidentes de las FARC-EP, conocidos como el Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia (SM).

---

<sup>3</sup> Nolasco, C. A. R. I., Vaughn, M. S., & del Carmen, R. V. (2010). Toward a new methodology for legal research in criminal justice. *Journal of Criminal Justice Education* 21(1), 1–23; Himma, K. E. (2015). Conceptual jurisprudence. *Revus* 26.

En los tres casos, se entrevistaron a personas clave que participan en la política de Paz Total. Como parte de este proceso, diseñamos un instrumento de entrevista semiestructurada basada en diez preguntas orientadoras, que se dividieron en cuatro categorías: roles, fortalecimiento de capacidades, cambios normativos y cabildeo extrajurídico. Estas preguntas estuvieron dirigidas a entidades que participan en la agenda de paz: la Alcaldía Municipal, el Concejo Municipal, la Policía Nacional, las fuerzas armadas, la sociedad civil (líderes territoriales e iniciativas políticas organizadas), organizaciones no gubernamentales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cooperación internacional y la Fiscalía General de la Nación. Las entrevistas se sistematizaron para agrupar y comparar las percepciones de las personas entrevistadas. Las conclusiones de esta sistematización se incluyen en el texto, con ejemplos, y sin atribuir directamente los entrevistados.

En los tres estudios de caso, Tumaco supuso el mayor desafío para acceder a las fuentes. La renuencia de los entrevistados a brindar información condicionó la investigación e incidió en las conclusiones del estudio. Para compensar estas limitaciones, realizamos entrevistas adicionales en la ciudad de Bogotá, repasamos la cobertura mediática de las negociaciones correspondientes a este territorio y ampliamos una de las entrevistas con una persona que consideramos que tenía información privilegiada fiable sobre la situación en Tumaco. Para la mayoría de los asuntos abordados en esta investigación, consideramos que la información era suficiente y fiable. En los casos en que la consideramos insuficiente, dejamos la constancia correspondiente en el documento. No obstante, la reticencia de los entrevistados en sí misma es un indicio interesante sobre el impacto del proceso de Paz Total en este territorio.

## 3. Instituciones y marco jurídico para las negociaciones de Paz Total

En esta sección se describen los elementos fundamentales del marco jurídico de la política de Paz Total. Este marco es clave para entender las distintas mesas de negociación, ya que define las distintas herramientas disponibles para avanzar en las negociaciones con los grupos armados organizados y con las estructuras de crimen organizado de alto impacto. La sección se divide en tres partes. En la primera, se describen los tres elementos principales de Paz Total determinados por el Gobierno colombiano. En la segunda parte, se exponen los marcos jurídicos utilizados en las negociaciones que conforman la política de Paz Total. Por último, en la tercera parte, se exponen los elementos del marco jurídico más allá de la Paz Total, que están previstos en la transición judicial a la paz.

### 3.1. El concepto de Paz Total

Paz Total es el nombre de la política de paz desarrollada por el Gobierno colombiano actual, liderado por el presidente Gustavo Petro. El concepto, que Petro introdujo durante la campaña presidencial,<sup>4</sup> está definido en el Plan Nacional de Desarrollo como un «compromiso» que 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».<sup>5</sup>

La política de Paz Total incorpora al menos tres elementos centrales y novedosos. Primero, reconoce que las estructuras organizadas de crimen de alto impacto se encuentran entre los actores relevantes en el proceso de consolidación de la paz, incluidas aquellas que están involucradas principalmente en el tráfico de drogas y son responsables de actos de violencia. Esta es una nueva perspectiva que contrasta con el enfoque tradicional de la construcción de paz, que se centra en la interacción con los grupos armados organizados de carácter político. Segundo, la Paz Total promueve la idea de que proteger la vida es un objetivo fundamental del estado. Por ende, se prioriza la reducción de la violencia homicida, al establecer acuerdos tempranos en el proceso de construcción de paz con el objetivo de frenar la violencia. Asimismo, el concepto de Paz Total enfatiza que la construcción de paz

---

<sup>4</sup> Gustavo Petro. *Programa de gobierno 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida* (p. 50).

[https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Programa%20de%20Gobierno%20Gustavo%20Petro\\_.pdf](https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Programa%20de%20Gobierno%20Gustavo%20Petro_.pdf)

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación. (s.f.) *Plan nacional de desarrollo 2022–2026: Colombia, potencia mundial de la vida* (p. 207). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-04-bases-plan-nacional-de-inversiones-2022-2026.pdf>

debe estar presente en todas las acciones del estado. Por lo tanto, las políticas que abarcan varios sectores, como el desarrollo y el bienestar social, deben considerarse fundamentales para los esfuerzos de construcción de paz.<sup>6</sup>

Por último, en la Paz Total se incluye la consolidación de procesos de paz anteriores en los que aún existen demandas insatisfechas o incumplimientos.<sup>7</sup>

## 3.2. Marco jurídico para las negociaciones de Paz Total

El marco jurídico de la Paz Total para las negociaciones incluye la Ley 2272, que contempla el acercamiento y las conversaciones con organizaciones criminales de alto impacto, así como las negociaciones con grupos armados y actores políticos (grupos armados organizados). Al respecto de las modificaciones de la Ley 2272, la Corte Constitucional analizó si estaban en correspondencia con la Constitución.<sup>8</sup> La Corte determinó que, si bien el Gobierno nacional tiene la facultad de avanzar en el acercamiento y conversaciones con estructuras organizadas de crimen de alto impacto, para establecer procesos en los que estos grupos se sometan a la justicia, corresponde al Congreso definir las condiciones de su entrega a la justicia. Estas condiciones incluyen la evaluación de los posibles beneficios, los procedimientos para la suspensión de órdenes de captura, las garantías de seguridad y los derechos de las víctimas, entre otros.

En la Ley 2272 se establecen dos tipos de procesos que el Gobierno puede iniciar.<sup>9</sup> Uno es la negociación con grupos armados o grupos insurgentes organizados al margen de la ley<sup>10</sup> para que los diálogos políticos concluyan en acuerdos de paz. El

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación (s.f., p. 207). De conformidad con los pilares del Plan Nacional de Desarrollo: «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 ecosistemas sean respetados y protegidos».

<sup>7</sup> Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo se estipula: «Definir la paz como una política de Estado y cumplir integralmente el Acuerdo de Paz del Teatro Colón demanda una institucionalidad articulada y coordinada en lo nacional y lo territorial, bajo el liderazgo estratégico del Gabinete de Paz. Desde esta instancia se orientará la concurrencia del Gobierno con las entidades territoriales y otros actores internacionales, nacionales y locales para aportar a que la paz sea realidad en las comunidades. El Gabinete establecerá los lineamientos para identificar oportunidades encaminadas a adecuar y optimizar las instancias y mecanismos existentes para la implementación de lo pactado, o requeridos para las nuevas negociaciones». (Departamento Nacional de Planeación s.f., p. 216).

<sup>8</sup> Sentencia C-525 de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2050%20-%20Noviembre%2029%20de%202023.pdf>. Aunque ya se conoce el número de la sentencia, no se ha publicado. Hasta la fecha, solo se ha publicado el comunicado de prensa n.º 50, en el que la Corte Constitucional anunció su análisis y decisión sobre las disposiciones en cuestión.

<sup>9</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 2, inc. c.

<sup>10</sup> En Colombia, una tradición jurídica ha vinculado la posibilidad de negociaciones políticas a la naturaleza política de las organizaciones y, en algunos casos, a la delincuencia política. Este carácter de una organización tratada como «criminal político» está, a su vez, estrechamente asociado con la idea de que los grupos de esta naturaleza tienen por objetivo principal la subversión del régimen constitucional y jurídico con un fin altruista. Una de las primeras sentencias en las que se planteó esta opinión fue la Sentencia C-052 de 1993: «Los delitos que realmente son políticos tienden a conseguir un fin abstracto, el mejoramiento de la sociedad, del gobierno, lo cual está muy distante de los delitos que tienen el carácter de personales o comunes».

otro proceso consiste en establecer acercamientos y conversaciones con las estructuras organizadas de crimen de alto impacto, también llamados diálogos de naturaleza jurídica y social, con el objetivo de llevar a los grupos criminales ante la justicia y desmantelarlos. La diferencia entre los dos procesos es que, si bien las negociaciones tienen una índole más política, por lo que implican la posibilidad de replantear en términos generales los elementos del modelo estatal, los diálogos de naturaleza jurídica y social son una forma de debatir exclusivamente elementos logísticos de su comparecencia ante la justicia.

En la Ley 2272 también se establece qué tipo de grupos pueden optar entre la negociación o la comparecencia ante la justicia. El diálogo político puede llevarse a cabo exclusivamente con grupos armados organizados, en concreto, «aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas».<sup>11</sup> Tal como lo explica la Corte Constitucional, estos grupos son criminales políticos, cuyo objetivo primario es «socavar o perturbar la institucionalidad vigente para proponer o promover un nuevo orden que considera más justo para direccionar los intereses públicos».<sup>12</sup>

En el extremo opuesto están las organizaciones o estructuras criminales de alto impacto. Estas se definen como grupos «conformados por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles que se enmarquen en n patrones criminales».<sup>13</sup> La conducta punible incluye el sometimiento violento de la población civil y se asocian a una o más economías ilícitas. El segundo tipo de grupo hace referencia a las estructuras organizadas de crimen de alto impacto que buscan «el beneficio particular mediante la delincuencia»<sup>14</sup> sin fines subversivos; por lo tanto, el camino que facilita la Paz Total es el de su comparecencia ante la justicia.

La definición anterior coincide con la Ley 2272, que prevé la creación de la Instancia de Alto Nivel, cuya función es estudiar, caracterizar y calificar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto de acuerdo con las definiciones ya proporcionadas.<sup>15</sup> El Ministerio de Defensa Nacional es la institución gubernamental encargada de coordinar este organismo. También se espera la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y la Oficina del Alto Comisionado Para la Paz (OACP). Hasta la fecha, el presidente Petro ha clasificado a los grupos de conformidad con la OACP, aunque aún no se ha creado el organismo de alto nivel.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 2, inc. c.

<sup>12</sup> Suprema Corte de Justicia. Sentencia del 5 de diciembre de 2007, caso 27955. Esta es una de las sentencias centrales en las que la Corte Suprema negó el carácter político de los grupos paramilitares, para que pudieran obtener beneficios como el cese de los procesos penales. Entre otros, se basa en el precedente de la Corte Constitucional. Sentencia C-052 de 1993.

<sup>13</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 2, inc. c.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Hasta julio de 2024, la Instancia de Alto Nivel no se había reunido, a pesar de estar regulada por el Decreto 2655 de 2022.

La Ley 2272 delimita ciertos aspectos de la facultad discrecional del presidente en el contexto de la Paz Total. Por ejemplo, el presidente puede autorizar de forma expresa a representantes del Gobierno nacional para llevar a cabo «todos los actos tendientes a entablar acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas en crimen de alto impacto que demuestren voluntad para transitar hacia el Estado de Derecho».<sup>17</sup> Estos representantes también tendrán la facultad de realizar «todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley»<sup>18</sup>. La Corte Constitucional ha cuestionado estas facultades y ha dejado en claro que deben estar reguladas y no deben interferir con las competencias de los otros poderes del Estado.<sup>19</sup>

En cuanto al diálogo, la Ley 2272 establece que «los miembros representantes» de los grupos armados organizados o las estructuras organizadas de crimen de alto impacto son aquellas personas designadas por el propio grupo. La Ley también establece que el «vocero» es una persona de la sociedad civil que, con la anuencia de los grupos o estructuras, participa en su nombre.<sup>20</sup> Tanto los miembros representantes como los voceros deberán estar certificados por el Gobierno nacional para poder acceder a garantías y a herramientas de negociación o diálogo.

Además de lo mencionado, la Ley 2272 regula algunas herramientas específicas de negociación, incluidas:

- 1 **Suspensión de las órdenes de captura expedidas.** La Ley 2272 amplía la facultad de suspender las órdenes de captura a los miembros de organizaciones armadas «políticas», a los miembros representantes de estructuras organizadas de crimen de alto impacto y a sus voceros.<sup>21</sup> La Corte Constitucional estableció varios límites para los casos que involucran a los miembros de estructuras organizadas de crimen de alto impacto, dado que el Gobierno debe justificar y fundamentar la solicitud de suspensión, asegurando que esta se ajuste a los objetivos del proceso y que su necesidad puede ser verificada. Esto garantiza que las autoridades judiciales tomen decisiones de acuerdo con las competencias reservadas al poder judicial. Asimismo, se debe incluir la temporalidad y el alcance territorial de la suspensión.<sup>22</sup>
- 2 **Ubicación temporaria.** Cuando el proceso haya avanzado y se considere conveniente,<sup>23</sup> la Ley 2272 establece que el Gobierno nacional, los voceros y representantes de los grupos y las estructuras armados organizadas de crimen de alto impacto, podrán acordar una ubicación temporaria en determinadas zonas

---

<sup>17</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 8.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 50, sentencia C-525 de 2023.

<sup>20</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 8.

<sup>21</sup> Ibid., párr. 2.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 50, sentencia C-525 de 2023.

<sup>23</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 8, párr. 3.

del territorio nacional. En estas áreas, se suspenderán las órdenes de captura, incluidas aquellas con fines de extradición, así como durante el proceso de traslado hacia y desde la ubicación acordada. Estas zonas temporarias no pueden estar en áreas urbanas y debe establecerse con claridad cómo funcionarán las instituciones dentro de estas zonas para garantizar los derechos de la población local. Sin embargo, la Corte Constitucional dictaminó que es fundamental que exista un marco jurídico que determine las directrices y los límites para la creación de estas zonas para las organizaciones de crimen organizado.

Según el dictamen de la Corte, no está claro cómo deberían funcionar estas zonas para visibilizar la comparecencia del crimen organizado ante la justicia. Sin embargo, hay precedentes sobre cómo se han utilizado estas ubicaciones temporarias para visibilizar la transición de los grupos armados organizados a la vida civil. Lo que sí está claro, según el análisis de la Corte Constitucional, es que estas zonas deberían concretarse en una «etapa avanzada del proceso» como se prevé para los grupos armados organizados en el marco jurídico para posibles procesos de paz.<sup>24</sup>

- 3 **Garantías de seguridad.** En el marco jurídico de la Ley 2272, se prevén las medidas de seguridad aplicables a los voceros y representantes, si bien no están especificadas.<sup>25</sup> A raíz del análisis, la Corte Constitucional expresó que si bien las medidas de seguridad son adecuadas, deben aplicarse a los participantes de los procesos de acercamiento y de diálogo para su comparecencia ante la ley, y únicamente con este fin. En el caso que las estructuras organizadas de crimen de alto impacto continúen realizando actividades delictivas, y con el fin de proteger los derechos fundamentales de la sociedad, el Gobierno estaría obligado a hacer cumplir las decisiones judiciales dictadas contra los voceros o representantes y ejecutar las acciones judiciales correspondientes.
- 4 **Mecanismos de verificación.** En la Ley 2272 se estipula que los representantes del Gobierno y de los grupos armados y estructuras organizadas de crimen de alto impacto acordarán mecanismos conjuntos de verificación para acuerdos, negociaciones y diálogos. Asimismo, se puede recurrir a instituciones o personal nacional e internacional para llevar a cabo los procesos de verificación requeridos.<sup>26</sup>

Por último, en la Ley 2272 se estipula que las estructuras organizadas armadas y los grupos armados deben cumplir con ciertas obligaciones para acceder a los incentivos jurídicos, socioeconómicos y políticos. Entre estas obligaciones se incluyen el desarme, la desmovilización, la colaboración con el sistema de justicia y la voluntad comprobada de reincorporarse a la sociedad.

De acuerdo con estas condiciones, resulta evidente que existe un marco jurídico para la Paz Total. Sin embargo, este marco tiene limitaciones y no abarca todos los

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Comunicado de prensa n.º 50, sentencia C-525 de 2023.

<sup>25</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 8, párr. 2.

<sup>26</sup> Ibid.

aspectos de manera integral. Principalmente, su enfoque central está en las herramientas de negociación, pero carece de herramientas para una transición judicial hacia la paz, las cuales son fundamentales para cerrar y concluir los diálogos y las negociaciones. Una laguna menos crítica es que muchas de estas herramientas requieren regulación e implementación administrativa, un aspecto que el Gobierno podría abordar pero que sigue sin resolverse. Un ejemplo ya mencionado es la instancia de alto nivel para caracterizar y calificar las estructuras organizadas de alto impacto, que si bien fue establecida por ley, aún no funciona en la práctica.

Por último, hay lagunas vinculadas con la perspectiva estratégica del Gobierno. Una de ellas en la legislación vigente, es la falta de coordinación institucional y de competencias definidas para las autoridades locales que participan en las negociaciones de paz. Incluso si la ley contempla las herramientas comunes para la coordinación (Ley 418 de 1997), no se incluye una perspectiva en la coordinación con las autoridades locales en el contexto de las negociaciones de paz. Este aspecto tampoco lo incluye la Ley 2272, pero sí estipula que los Planes de Desarrollo Nacionales de las entidades territoriales deben incluir políticas y proyectos que busquen cumplir con los acuerdos de paz vigentes, aunque su implementación dependa de la disponibilidad presupuestaria.<sup>27</sup>

### 3.3. Marco jurídico de la transición judicial hacia la paz

Uno de los aspectos fundamentales de los procesos de paz es determinar las reglas de la transición a la legalidad en el contexto de justicia. Como se explicó anteriormente, la laguna más importante en el marco jurídico para la Paz Total es que no hay normas claras al respecto. Dado que la Paz Total implica la negociación con distintos tipos de grupos, como mínimo, un marco jurídico transicional es necesario para los grupos organizados armados que son criminales políticos, mientras que las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto requerirían normas de comparecencia ante la justicia. En el caso de las negociaciones políticas, esto posiblemente se establezca como parte de los acuerdos, mientras que en el caso de las estructuras armadas criminales de alto impacto, debe ser definido por la ley.

Este vacío legal surge, en parte, debido a que la segunda ley que el Gobierno pretendía incluir en el marco jurídico de la Paz Total, la llamada Ley de Sometimiento, no pudo ser adoptada después de dos intentos de que avanzara en el Congreso en 2022 y 2023, a causa de la ruptura parcial del Gobierno nacional con sus coaliciones legislativas.<sup>28</sup> En esta ley se definía la normativa y los incentivos para

---

<sup>27</sup> Ley 2272 de 2022, artículo 6.

<sup>28</sup> La ruptura de la «coalición nacional» fue ampliamente cubierta por los medios de comunicación, por ejemplo: Ramos, F. (2023, 26 de abril). *¿Cómo se llegó a la ruptura entre Petro y su coalición política en el Congreso de Colombia?* CNN Colombia. <https://cnnespanol.cnn.com/2023/04/26/como-se-llego-ruptura-petro-coalicion-acolombia-orix/>; Portafolio. (2023, 17 de abril). *Efectos en las reformas de posible ruptura en la coalición de gobierno.* <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/reformas-del-gobierno-possibles-efectos-de-una-ruptura-en-la-coalicion-581512>



que las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto comparecieran ante la justicia.<sup>29</sup> Hasta la fecha, el Gobierno nacional no ha llevado a cabo más intentos para aprobar este proyecto de ley.

La siguiente sección se enfocará en los distintos marcos jurídicos para la transición judicial y sometimiento ante la ley que existen en Colombia. Sin embargo, ninguno puede utilizarse para los grupos con los que actualmente se están llevando a cabo negociaciones sin al menos modificaciones mínimas, ya que los marcos existentes han surgido y han sido adoptados para procesos de negociación específicos, con limitaciones claras en cuanto a los grupos beneficiarios y a los tipos de crimen.

### **3.3.1. Marco jurídico para la justicia y la paz**

La Ley 975 de 2005, comúnmente denominada Ley de Justicia y Paz, se promulgó como resultado de un acuerdo para la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un grupo paramilitar que operó en Colombia hasta el 2004. Este régimen tiene la particularidad de ser una solución de justicia transicional para un grupo que forma parte del conflicto, incluso si sus miembros no son reconocidos como criminales políticos. Es un marco jurídico que no solo propone vías para el desarme y la desmovilización de los grupos armados, de forma individual o colectiva, también ofrece un tratamiento judicial con alternativas penales que van más allá de la privación de libertad en prisión.

La principal limitante de este marco jurídico es que fue concebido en el contexto de las negociaciones con grupos paramilitares, razón por la cual en el Artículo 1 se especifica que solo aplica a grupos «guerrilleros» o «paramilitares».<sup>30</sup> Como mínimo, para poder aplicarlo, es necesario ampliar el ámbito de competencia sin tomar en cuenta la resistencia política de otros grupos.

### **3.3.2. Marco jurídico de la Jurisdicción Especial para la Paz**

La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) es un sistema de justicia transicional independiente creado como parte del Acuerdo Final de Paz de 2016 suscrito entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.<sup>31</sup> Surgió del principio de temporalidad estricta, según el cual puede durar un máximo de 20 años.<sup>32</sup> Su objetivo es satisfacer y proteger el derecho de las víctimas, dar respuestas veraces a la sociedad colombiana y brindar seguridad jurídica a los participantes del conflicto armado por los actos cometidos durante el conflicto que constituyan graves violaciones del derecho internacional humanitario y serias vulneraciones a los derechos humanos. En parte, la JEP se elaboró a causa de un cambio en la Constitución, lo que hace que

---

<sup>29</sup> Para acceder al borrador original del proyecto de ley, véase: La Silla Vacía. (2023, 15 de febrero). *Publican el borrador de la ley de sometimiento*. <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/publican-el-borrador-de-la-ley-de-sometimiento/>

<sup>30</sup> Ley 975 de 2005, artículo 1.

<sup>31</sup> Acuerdo de paz, sección 5.

<sup>32</sup> Acuerdo de paz, sección 5, párr. 5.1.2.

cualquier modificación del marco jurídico sea más exigente para las mayorías parlamentarias.<sup>33</sup>

De forma similar a la Ley de Justicia y Paz, la JEP se concibió expresamente para los firmantes del Acuerdo de Paz de 2016, por lo que la inclusión de otros grupos requeriría reformas jurídicas y constitucionales.

### **3.3.3. Herramientas para el sometimiento**

La legislación colombiana cuenta con algunos mecanismos a tener en cuenta para el sometimiento de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. El primer mecanismo es el principio de oportunidad, que habilita al estado a renunciar al proceso penal bajo ciertas condiciones y formar parte del derecho penal ordinario. Sus principales limitaciones son que actualmente está concebido para procesos individuales y no colectivos, y no incluye delitos de gravedad, como la asociación para delinquir.

Un segundo mecanismo es la Ley 1908 de 2018, en donde se definen las normas para el sometimiento y proceso penal colectivo, aunque está restringido a los grupos armados organizados, sin contar las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Sin embargo, su validez actual no es clara, ya que originalmente estaba prevista para los sometimientos que se produjeran seis meses después de la adopción de la Ley (Artículos 35 y 39).

## **3.4. Instituciones involucradas en la implementación de la Paz Total**

En esta sección se describe el rol de algunas instituciones fundamentales para la Paz Total, en especial desde el punto de vista normativo. El objetivo es elaborar un mapa de los actores de Paz Total. Sin embargo, a continuación, se detallan los roles que han tenido en la práctica en cada uno de los estudios de caso analizados. Como veremos, y conforme con lo explicado anteriormente, la mayoría de estos actores son entidades nacionales.

---

<sup>33</sup> En Colombia, para modificar la Constitución es necesario el amplio consenso del Congreso. En primer lugar, son necesario ocho debates en lugar de cuatro, como sucede con leyes ordinarias. Asimismo, en los primeros cuatro debates, se debe alcanzar la mayoría simple (la mitad más uno de los miembros presentes), pero en los últimos cuatro debates se debe alcanzar la mayoría absoluta (la mitad más uno de los miembros).

**Instituciones involucradas en la implementación de la Paz Total**

<b>Oficina del Alto Comisionado para la Paz</b>	La Oficina del Alto Comisionado Para la Paz es una dependencia de Presidencia. Su función principal es actuar como vocero del presidente en políticas de paz, es decir, liderar todos los procesos de negociación e implementación de los acuerdos de paz. La Ley 2272 de 2022, que aún no se ha implementado, creó la posibilidad de establecer comisionados de paz regionales.
<b>Fuerzas militares</b>	Las fuerzas militares en Colombia son una institución nacional con presencia en todo el país.
<b>Ministerio de Defensa</b>	El Ministerio de Defensa es un actor clave en la Paz Total por al menos de dos formas. La primera, es donde se concentra el liderazgo de las fuerzas militares, por lo que la respuesta institucional al conflicto depende de ello. La segunda, el Ministerio de Defensa lidera la instancia de alto nivel que debe caracterizar a los grupos, instancia que aún no está operativa.
<b>Fiscalía General de la Nación</b>	La Fiscalía General de la Nación tiene un rol fundamental en la Paz Total, porque es la encargada de suspender las órdenes de captura de los voceros y representantes a solicitud del gobierno nacional, para que puedan participar en las mesas de negociación.
<b>Gabinete de Paz</b>	El artículo 8A de la Ley 2272 de 2022 establece que los 18 ministerios del gabinete nacional tienen responsabilidades relacionadas con la Paz Total: «Cada uno de los Ministerios que conforman el Gobierno Nacional deberá definir los componentes de la política pública de paz que hagan parte de su competencia. En sesiones bimestrales o cuando así lo determine el Presidente de la República, el Gabinete Ministerial sesionará como Gabinete de Paz. En esas sesiones los Ministerios presentarán informes sobre los asuntos a su cargo en esta materia».
<b>Ministerio de Justicia</b>	En la práctica, el Ministerio de Justicia ha estado fuertemente involucrado en el desarrollo de soluciones legales que hacen viable el marco jurídico para la judicialización de la Paz Total y su posible regulación.
<b>Autoridades locales</b>	No hay una normativa que defina el rol de los Gobiernos locales ni departamentales en los procesos de paz, así como tampoco que establezca las reglas para coordinar con ellos.
<b>Iglesia Católica</b>	La Iglesia Católica no tiene ningún papel jurídico en los procesos de negociación y diálogo; sin embargo, ha desempeñado un rol importante en los procesos locales de diálogos sociojurídicos.

## 4. Implementación de la Paz Total

### 4.1. El marco jurídico en acción

En esta sección se examina la implementación del marco jurídico institucional de la Paz Total basado en el trabajo de campo realizado. La realidad de la Paz Total muestra que hay distintos niveles de implementación en las mesas de negociación y realidades que van más allá del marco jurídico actual.

Una de las características de la implementación de la Paz Total radica en que el marco jurídico establece la posibilidad de negociar con grupos armados, al tiempo que busca conformar un macroproceso que lleve ante la justicia a diversas estructuras organizadas armadas de alto impacto. Esto significó llevar a cabo múltiples conversaciones paralelas con distintos grupos, así como equipos y dinámicas de negociación diferentes en cada mesa de negociación. Esto plantea el desafío de buscar convergencias en las necesidades expresadas en las diferentes mesas de negociación para que los resultados de estos procesos simultáneos y las reformas consiguientes que deriven de ellos sean coherentes.

Otra característica de la implementación de la Paz Total es que las diferentes mesas de negociación han buscado definir acuerdos de cese al fuego o acuerdos iniciales de disminución de la violencia como un camino hacia procesos de negociación más estables. Además de tener un impacto directo en la reducción de la violencia en los territorios más afectados por la presencia de estos grupos, estos acuerdos iniciales para disminuir la violencia permiten fortalecer la confianza entre las partes y avanzar hacia acuerdos parciales. Aunque esto se percibió con positividad en todas las ciudades donde se realizó el trabajo de campo, también se señalaron limitaciones, como la continuación de hostilidades entre grupos: en Arauca, por ejemplo, las hostilidades entre el ELN y el EMC continúan, a pesar de un cese al fuego con el Gobierno, o la persistencia de otras formas más sutiles de violencia que afectan la vida cotidiana de las personas. En Buenaventura, se sugirió que los grupos participantes en la mesa de negociación continúan ejerciendo el control sobre los horarios de funcionamiento de tiendas y negocios en algunos barrios, además de la extorsión.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Buenaventura, 27 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Buenaventura, 28 de septiembre de 2023). Los medios de comunicación también han informado sobre la continuidad de la extorsión; véase, por ejemplo: Infobae 2024 (17 de febrero). *Desmantelan red de extorsión que delinqua desde la cárcel de Buenaventura: incautaron 90 celulares*. <https://www.infobae.com/colombia/2024/02/17/desmantelan-red-de-extorsion-que-delinquia-desde-la-carcel-de-buenaventura-incautaron-90-celulares/>; Pares (2024, 22 de enero). *A punta de extorsión, Shottas y Espartanos siguen mandando en Buenaventura*. En: <https://www.pares.com.co/post/a-punta-de-extorsi%C3%B3n-shottas-y-espartanos-sigurn-mandando-en-buenaventura>.

Un tercer elemento interesante que cabe destacar sobre la implementación del proceso es que, si bien la ley estableció la instancia de alto nivel para la caracterización de los grupos criminales, que sería complementado por el consejo de seguridad ya creado jurídicamente, ninguno de estos organismos formales ha sido utilizado para respaldar la decisión respecto a cuáles grupos formarán parte del proceso y qué camino seguir. En todos los casos, el presidente ha decidido el tipo de negociación, a pesar de que los organismos formales establecidos por la ley fortalecen la legitimidad de las mesas de negociación. Esto es especialmente importante en el caso de los grupos que operan en una zona gris, como el EMC y la SM, donde hay elementos de insurgencia, así como una gran participación en la economía del tráfico ilícito de drogas y una gran cantidad de disidentes.

## 4.2. Diálogos políticos para acuerdos de paz

Desde el inicio del actual mandato presidencial el 7 de agosto de 2022, el Gobierno ha iniciado formalmente negociaciones políticas con tres grupos armados: el ELN, el EMC y la SM. También se han establecido tres diálogos de naturaleza sociojurídica con las estructuras criminales organizadas de alto impacto del Valle de Aburrá y las organizaciones criminales de Quibdó y Buenaventura. Una potencial mesa de negociación de naturaleza sociojurídica con el Clan del Golfo (conocida como Ejército Gaitanista de Colombia [EGC]) aún no se ha iniciado ya que la suspensión de las órdenes de captura sigue pendiente.

### 4.2.1. Diálogo con el ELN en Arauca

Arauca se seleccionó como uno de los casos priorizados porque históricamente ha sido uno de los bastiones del ELN. Dado que la mesa de negociación es nacional, la posibilidad de que participen las autoridades locales es baja; sin embargo, hay expectativas sobre cómo el resultado de esta mesa de negociación podría transformar Arauca. En esta sección se explica la estructura formal de la mesa de negociación y se exponen los efectos locales identificados durante el trabajo de campo.

#### Elementos de la negociación con el ELN

El Gobierno colombiano inició un diálogo con el ELN el 21 de noviembre de 2022. El proceso se organizó en una mesa de negociación nacional que trabaja en ciclos sucesivos para alcanzar acuerdos parciales y progresivos. El alcance nacional de la mesa de negociación implica que el diálogo se lleva a cabo de forma centralizada mediante representantes. Por parte del Gobierno, hay una delegación conformada

---

<sup>34</sup> En julio de 2024, el Monseñor Darío Jaramillo, obispo de la Iglesia Católica en Buenaventura y miembro de la mesa de negociación, instó a Los Shottas y a Los Espartanos a cesar la extorsión. En sus palabras: «Las extorsiones están matando a las personas, ahogando a los comerciantes e impidiendo que esta región del país progrese». Semana, (2024, 16 de julio). «En nombre de Dios, cesen la extorsión, nos están matando»: el angustioso llamado del Obispo de Buenaventura a bandas criminales.

<https://www.semana.com/politica/articulo/en-nombre-de-dios-cesen-la-extorsion-nos-están-matando-el-angustioso-llamado-del-obispo-de-buenaventura-a-bandas-criminales/202453/>

por 13 personas, ocho hombres y cinco mujeres, liderada por Vera Grabe.<sup>35</sup> Por parte del ELN, las negociaciones se están llevando a cabo con el Comando Central del ELN (COCE).<sup>36</sup> Esta delegación, liderada por Pablo Beltrán, está conformada por ocho personas, cinco hombres y tres mujeres.<sup>37</sup>

Además de la mesa de negociación, existe un organismo transicional especial denominado Comité de Participación Nacional, que está conformado por miembros de la sociedad civil y apoya las negociaciones con el fin de diseñar y promover la participación activa de la sociedad en el proceso de paz.<sup>38</sup>

Además del comité civil, el proceso de negociación cuenta con un Mecanismo de Monitoreo y Verificación que se estableció en Bogotá el 4 de agosto de 2023. El mecanismo está vinculado a un organismo de control social, compuesto por personas y organizaciones de la zona cuyo propósito es proporcionar información sobre las violaciones del cese al fuego bilateral. Este organismo está coordinado con la Iglesia Católica y la Misión de Verificación de la ONU, como está establecido en los protocolos.

### Ciclos de negociación y principales resultados

El primer ciclo de negociación se celebró en Caracas, Venezuela, entre el 12 de noviembre y el 12 de diciembre de 2022. Desde entonces, se completaron seis ciclos de negociación. A continuación, se muestran algunos de los resultados:

- El 8 de junio de 2023, el Gobierno y el ELN acordaron un cese al fuego. Este acuerdo se formalizó el 5 de julio de 2023 con la firma del Decreto 1117, que ordenó un cese al fuego bilateral y temporal en todo el país entre el 3 de agosto de 2023 y el 29 de enero de 2024. Más tarde se amplió en la mesa de negociación por otros seis meses, hasta agosto de 2024.
- En el quinto ciclo de negociación, que comenzó el 4 de diciembre de 2023, el ELN acordó suspender la práctica de la detención extorsiva, comúnmente conocida como secuestro con fines económicos. Asimismo, las dos partes acordaron crear ocho zonas críticas donde se pueda llevar a cabo acciones humanitarias y una comisión adscrita a la mesa de negociación para coordinar la

---

<sup>35</sup> Vera Grabe fue miembro del movimiento guerrillero M-19, del cual el presidente Gustavo Petro también fue miembro. Suscribió el acuerdo de paz firmado por el M-19 en 1990 y fue senadora.

<sup>36</sup> El COCE es el organismo de liderazgo del ELN y está constituido por cinco comandantes. Sobre la estructura de mando del ELN, véase: InSight Crime. (2024, 18 de junio). Ejército de Liberación Nacional (ELN). <https://insightcrime.org/es/noticias-crimen-organizado-colombia/el-colombia/>

<sup>37</sup> Pablo Beltrán es un líder del ELN. Se lo considera parte del ala más «negociadora» de la organización y ha estado involucrado en varios procesos de paz con diferentes Gobiernos.

<sup>38</sup> José Félix Lafaurie, un político conservador que lidera Fedegán, la principal asociación ganadera de Colombia; Dayana Paola Urzola, indígena del pueblo Embera Katío, antropóloga y coordinadora de juventudes en la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC); Olga Lilia Silva López, abogada especializada en derechos humanos; Rodrigo Botero García, ambientalista; Carlos Rosero, lidera el Proceso de Comunidades Negras (PCN); Horacio Guerrero García, antropólogo y defensor de los derechos humanos en Putumayo; Álvaro Matallana Eslava, exoficial militar encargado de representar a la institución; Orlando Romero Reyes, experto en relaciones internacionales; Rosmery Quintero, dirigente de ACOPI, la asociación de pequeñas empresas; y por último, los senadores María José Pizarro e Iván Cepeda, que son cercanos al Gobierno del presidente Petro.

transformación de estas zonas, aunque el alcance de dicha comisión aún no está claro.

A fines de febrero 2024, el Gobernador Luis Alfonso Escobar del departamento de Nariño, en la frontera sur, propuso una iniciativa llamada Pacto Territorial en el marco del Plan Departamental del Desarrollo, que tenía como objetivo impulsar las conversaciones de paz en Nariño. Su propuesta generó tensiones en la mesa de negociación, principalmente porque el COCE del ELN interpretó la iniciativa como un intento del Gobierno para dividir la interna del grupo. Por último, el sector del ELN de Nariño, conocido como Frente Comuneros del Sur, anunció su ruptura con la estructura nacional del grupo y su intención de continuar con las negociaciones como una entidad independiente.<sup>39</sup> Por su parte, la estructura nacional del ELN anunció la reanudación del secuestro con fines económicos, dados los fracasos del Gobierno colombiano. El Gobierno rechazó este anuncio, aunque ha dejado abierta la posibilidad de retomar las negociaciones con el ELN, a pesar de los pocos avances de la mesa.<sup>40</sup>

### Impacto de las negociaciones con el ELN en Arauca

El ELN surgió en Arauca en la década de 1970 y ha mantenido una sólida influencia sobre la sociedad civil y la clase política. De acuerdo con las entrevistas realizadas, esta gran influencia se refleja en el control que ejerce el ELN sobre las contrataciones públicas, las cuales dictan la asignación de contrato y, a menudo, se ejecutan a través de sus propias empresas o de empresas que le pagan un porcentaje de los contratos.<sup>41</sup> Otros ejemplos incluyen el control del ELN sobre las alcaldías y la gobernación,<sup>42</sup> así como la cooptación de algunos sectores de la sociedad civil organizada. Dos de los entrevistados incluso mencionaron ciudades fundadas por el ELN que no están reconocidas en el mapa político de Colombia.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Frente Comuneros del Sur. (2024, 6 de mayo). Comunicado de prensa.

<sup>40</sup> Alto Comisionado para la Paz. (2024, 26 de junio). Comunicado de prensa. <https://www.consejeriacomisionadadepaz.gov.co/prensa/Paginas/Comunicado-a-la-opini%C3%B3n-p%C3%BAblica26062024.aspx>

<sup>41</sup> Sobre la influencia del ELN en Arauca, véase, entre otros: Comisión de la Verdad. (s.f.) *Caso 65/Enfrentamientos entre ELN y FARC-EP en Arauca*. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-65-enfrentamientos-entre-eln-y-farc-ep-en-arauca#:~:text=La%20historia%20del%20ELN%20en,y%20econ%20C3%B3mica%20en%20el%20territorio>

<sup>42</sup> Un ejemplo de los vínculos del ELN con la clase política son los gobernadores que han sido capturados o condenados por este motivo: Gustavo Carmelo Castellanos, gobernador entre 1998 y 2000, condenado en 2007; José Vicente Lozano, gobernador de Arauca entre 1995 y 1997, condenado en 2010; José Facundo Castillo Cisneros, gobernador para los periodos de 2012–2015 y 2020–2023, capturado el 20 de octubre de 2021; Ricardo Alvarado Bestene, gobernador entre 2016 y 2019, capturado en 2021.

<sup>43</sup> Entrevista con un miembro de la organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Arauca, 28 de febrero de 2024). No encontramos documentación ni cobertura mediática que avalara esta afirmación. Algunas investigaciones rastrean la historia reciente del desarrollo de las ciudades rurales en Arauca desde 1960, con la migración de campesinos colonos dedicados a actividades agrícolas y el movimiento social del que surgió el ELN; véase, por ejemplo: Moreno Romero, J. & Pérez, D. (2022). Memorias de la fragmentación de la selva: colonización y luchas agrarias en la región del Sarare, Arauca, Colombia, 1960–1990. *Jangwa Pana* 21(2) sobre la importancia del movimiento de campesinos en el desarrollo del Arauca rural; y: Plazas-Díaz, L. C. (2017). Los inicios del Frente Domingo Laín del ELN en Arauca, 1970–1978. *Procesos Históricos* 31, 4–16 sobre los vínculos entre los movimientos migratorios de los campesinos y los orígenes del ELN.

El cese al fuego se destacó en las entrevistas como uno de los logros del proceso de paz. Sin embargo, ha tenido un impacto limitado en la población de Arauca, ya que el ELN mantiene sus confrontaciones con el EMC desde 2022, generando efectos humanitarios negativos en la comunidad local. De las entrevistas se extrae que la posición de las fuerzas armadas en este enfrentamiento es de disuasión, ya que han intentado mantener una estrategia que no pueda interpretarse como un respaldo a ninguno de los dos grupos, teniendo en cuenta que se llevan a cabo mesas de negociación independientes con ambas partes.<sup>44</sup> Además, a uno de los entrevistados le pareció problemático que la disminución de la violencia se enfoque únicamente en los homicidios, sin tener en cuenta otros patrones más amplios de violencia, como el secuestro no extorsivo o el confinamiento.<sup>45</sup>

### Participación en el proceso de negociación

Como se mencionó con anterioridad, dado el alcance nacional del proceso de negociación con el ELN, su estructura no incluye la participación de las autoridades locales. Sin embargo, tampoco se han establecido elementos de coordinación que permitan a las autoridades locales anticipar acuerdos que probablemente se implementen en su territorio o, incluso, gestionar adecuadamente los riesgos de seguridad. A partir de las entrevistas que realizamos a miembros del Gobierno local y las fuerzas militares, se deduce que Arauca fue la única ciudad donde las autoridades locales no solo no han participado en el proceso, sino que no hay ninguna expectativa de que lo hagan en el futuro. Aun así, existe la expectativa de mejorar la coordinación con la mesa de negociación, de modo que las autoridades

<sup>44</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con personal de la Iglesia Católica (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>45</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024). Un miembro de la Iglesia Católica nos informó que actualmente hay 160 personas desaparecidas que no han sido localizadas y 5 000 familias en confinamiento como consecuencia directa del enfrentamiento con el COCE de las FARC-EP (Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica, Arauca 28 de febrero de 2024). No pudimos verificar esta información con otra fuente independiente, pero sí verificamos que esta persona tenía una lista con nombres específicos y fechas de las desapariciones. Incluso si la información sobre los confinamientos puede ser más difícil de precisar que la de homicidios, los informes públicos apuntan en la misma dirección. Por ejemplo, en septiembre de 2023 la Defensoría del Pueblo alertó sobre el confinamiento y desplazamiento de más de 1 300 personas en Puerto Rondón: Defensoría del Pueblo. (2023, 2 de septiembre). *Defensoría del Pueblo alerta confinamiento y desplazamiento de 1371 personas en Puerto Rondón, Arauca, por enfrentamientos entre grupos armados ilegales*. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor%C3%ADa-del-pueblo-alerta-confinamiento-y-desplazamiento-de-1371-personas-en-puerto-rond%C3%B3n-arauca-por-enfrentamientos-entre-grupos-armados-ilegales>. Más recientemente, los medios de comunicación informaron del confinamiento de 5 000 personas en 23 pequeñas localidades, veredas, en Arauca. Véase, por ejemplo, Caicedo G., M. V. (2024, 20 de septiembre). Alerta en Arauca por confinamiento de cinco mil personas en 23 veredas por hostigamientos del ELN. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/eln-la-procuraduria-alerta-confinamiento-en-arauca-KG25454385>. Existen otros informes en medios de comunicación sobre confinamientos en distintas ciudades y pueblos en Arauca, por ejemplo: Medina, L. M. (2024, 25 de julio). *Obispo de Arauca alerta y lanza SOS por confinamiento forzado de la población*. ADN Celam. <https://adn.celam.org/obispo-de-arauca-alerta-y-lanza-sos-por-confinamiento-forzado-de-la-poblacion/>; Defensoría del Pueblo. (2024, 1 de noviembre). *Persistencia del conflicto armado en Arauca requiere acciones urgentes del Estado*. <https://www.defensoria.gov.co/-/persistencia-del-conflicto-armado-en-arauca-requiere-acciones-urgentes-del-estado>; El Espectador. (2023, 2 de septiembre). *Enfrentamientos entre grupos armados dejan 1371 desplazados y confinados en Arauca*. <https://www.elespectador.com/judicial/enfrentamientos-entre-grupos-armados-dejan-1371-desplazados-y-confinados-en-arauca/>



locales tengan más información sobre los acuerdos y, sobre todo, puedan participar en la implementación de los programas que surjan de las conversaciones.<sup>46</sup>

Para algunos entrevistados, la cuestión de la articulación y la participación no tenía sentido dada la actual cooptación del poder político en la región. En otras palabras, el grado de cooptación de la administración local es tal que, de alguna forma, la participación del ELN en las negociaciones garantiza, indirectamente, la participación de las autoridades de la ciudad.<sup>47</sup> También encontramos que, en general, el alcance nacional de la mesa de negociación se considera una característica positiva. La preocupación, en cambio, era que incluso si la facción del ELN, el Frente Domingo Laín<sup>48</sup> participara en la mesa de negociación, podría ser insuficiente para que los motores estructurales de la guerra insurgente en ese territorio estuvieran representados allí.<sup>49</sup> Un entrevistado mencionó que la visión de los líderes de la guerrilla en Arauca era diferente a la del COCE, aunque no explicaron de qué forma.<sup>50</sup> Todos los entrevistados consideraron poco probable que surgiera un acuerdo que incluyera los frentes de Arauca en las condiciones actuales de negociación. Esto se debe a que no se están teniendo en cuenta las exigencias estructurales del Frente Domingo Laín, como el desarrollo de infraestructuras y el apoyo al desarrollo económico de la región.

Las personas que entrevistamos en Arauca, tanto de instituciones como la sociedad civil, reconocieron haber tenido oportunidades de participar en el proceso de paz. Sin embargo, señalaron que la participación de la sociedad civil ha privilegiado claramente a las organizaciones cercanas al ELN, en lugar de las más distantes.<sup>51</sup>

En Arauca, las autoridades nacionales están presentes en el territorio, mayoritariamente en la capital departamental. Hay un delegado específico de la OACP que brinda apoyo y gestiona los asuntos de paz, aunque su labor no es permanente. Sin embargo, surgieron dos limitantes de las entrevistas con las autoridades locales y la sociedad civil. La primera es que, en general, las instituciones están presentes en Arauca a través de intermediarios que no tienen

---

<sup>46</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con personal del sector de seguridad (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>47</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro investigador de una entidad internacional (Arauca, 27 de febrero de 2024).

<sup>48</sup> El frente Domingo Laín es una de las facciones más poderosas y con un enfoque principalmente militar dentro del ELN. Tiene una gran influencia en la región; véase, por ejemplo: Johnson, K., Botero, F., Botero, M., Aponte, A. and Asprilla, L. (2025) *Total Peace Policy: Between the light and shadow*. SOC ACE Research Paper 34. University of Birmingham.

<sup>49</sup> Entrevista con un miembro investigador de una entidad internacional (Arauca, 27 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro de la administración local (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con investigadores de una entidad internacional (Arauca, 28 de febrero 2024).

<sup>50</sup> Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>51</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024).

capacidad de decisión.<sup>52</sup> La segunda es que hubo una demanda constante de que los líderes nacionales tuvieran una mayor presencia en el territorio, incluido el

---

<sup>52</sup> Entrevista con un miembro de una organización internacional (Arauca, 27 de febrero de 2024). No pudimos verificar las capacidades y limitaciones de los delegados del Gobierno nacional presente en Arauca.

presidente y la OACP.<sup>53</sup> Aunque ambos han estado presentes en Arauca, los entrevistados consideraron necesaria una presencia más constante para demostrar la relevancia del departamento en el escenario nacional.

### Consideraciones fundamentales de las negociaciones en Arauca

Si bien, por supuesto, se requiere precaución al hacer afirmaciones basadas únicamente en entrevistas, estos intercambios revelan información sobre los temas actuales a tratar. Los entrevistados mencionaron varios elementos que consideraban centrales para solucionar el conflicto en Arauca. En primer lugar, la necesidad de abordar los problemas históricos de desarrollo del departamento. Para algunos entrevistados, abordar el bajo desarrollo y su desconexión del resto del país es esencial para lograr la paz, incluyendo los aspectos relacionados con infraestructura, educación superior y política agraria.<sup>54</sup> En este punto, se argumentó que, si bien las exigencias del ELN al respecto son razonables y legítimas, la forma en que se plantean están fuera de la realidad presupuestaria del país.<sup>55</sup>

En segundo lugar, se señaló la necesidad de analizar cómo se podría «legalizar» la participación del ELN en la economía legal y la política de Arauca. Para los entrevistados, el hecho de que el ELN esté tan profundamente arraigado en la sociedad obliga a considerar una transición centrada tanto en los combatientes, como en toda la comunidad.

En tercer lugar, se sugirió que la solución al conflicto con el ELN en Arauca debe incluir un acuerdo con Venezuela, ya que la frontera compartida ha sido fundamental para el control, la presencia y el gobierno del ELN en la zona.<sup>56</sup>

Ninguno de los entrevistados que formaban parte de la administración local mencionó acciones específicas de preparación para abordar los diferentes escenarios que podrían surgir de las negociaciones con el ELN. Si bien uno de los entrevistados del ámbito militar afirmó que había un nivel general de preparación, no

---

<sup>53</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Arauca, 27 de febrero de 2024). Estas solicitudes se han hecho públicas. Por ejemplo, en marzo de 2024, el gobernador de Arauca hizo un llamamiento público al presidente para que el Gobierno nacional interviniera en la situación de orden público en el departamento, por ejemplo: Caballero, D. Y. A. (2024, 3 April). El Gobernador insiste ante el presidente Gustavo Petro en una intervención de extrema urgencia en el Departamento. Gobernación de Arauca. <https://arauca.gov.co/el-gobernador-insiste-ante-el-presidente-gustavo-petro-en-una-intervencion-de-extrema-urgencia-en-el-departamento/>. Se han realizado otras peticiones al Gobierno nacional, pero también al Alto Comisionado, por ejemplo: Al Aire Noticias. (2024, 19 de enero). *Desde Arauca piden la presencia del Alto Comisionado para la Paz, Otty Patiño*. <https://alairnoticias.com/arauca/desde-arauca-piden-la-presencia-del-alto-comisionado-para-la-paz-otty-patino/>; Caracol Radio. (2024, 24 de julio). *Gobernación de Arauca pide ayuda urgente al Alto Comisionado para la Paz*. <https://caracol.com.co/2024/07/24/gobernacion-de-arauca-pide-ayuda-urgente-al-alto-comisionado-para-la-paz/>

<sup>54</sup> Entrevista con un miembro investigador de una entidad internacional (Arauca, 27 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024); Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Arauca, 28 de febrero 2024).

<sup>55</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Arauca, 27 de febrero de 2024).

<sup>56</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Arauca, 28 de febrero de 2024).

dio ejemplos puntuales.<sup>57</sup> No obstante, algunos mencionaron elementos que consideran críticos en un escenario de implementación. El primero es la necesidad de fortalecer la capacidad de las autoridades locales para formular proyectos de inversión y competir con otros departamentos por los recursos nacionales.<sup>58</sup> Según ellos, estas capacidades son actualmente limitadas, en parte porque los recursos humanos en algunos municipios son escasos, y tienen poca experiencia con este tipo de procesos. El segundo es la necesidad de generar confianza en las instituciones, que actualmente tienen poca credibilidad entre los ciudadanos porque han sido cooptadas por el ELN.<sup>59</sup> Por ejemplo, la mayoría de los alcaldes y gobernadores de Arauca han sido procesados judicialmente por sus vínculos con los grupos armados.<sup>60</sup> Sin embargo, no hay encuestas representativas sobre la confianza en las instituciones en el departamento de Arauca que puedan utilizarse para triangular esta afirmación.<sup>61</sup>

#### **4.2.2. Diálogo sociojurídico con Los Shottas y Los Espartanos en Buenaventura**

El caso de Buenaventura se seleccionó porque es uno de los procesos de diálogo sociojurídico más avanzados. Este diálogo es entre Los Shottas y Los Espartanos, dos bandas criminales locales que surgieron tras la disolución del grupo La Local en 2020. La Local, a su vez, fue una transformación de La Empresa, creada por el Clan Los Bustamante, paramilitares reincidentes del Bloque Calima. La mesa de negociación en Buenaventura presenta características diferentes a las de Arauca; aunque la delegación del Gobierno es nacional, la delegación de los grupos es local y hay una participación importante de la Iglesia Católica.

#### **Elementos de las negociaciones con Los Shottas y Los Espartanos en Buenaventura**

La mesa de negociación entre Los Shottas y Los Espartanos es el proceso piloto de la dimensión urbana de la Paz Total. El 1 de octubre de 2022, el Gobierno colombiano anunció el «Pacto por la Vida» con Los Shottas y Los Espartanos en Buenaventura, que marca un intento de establecer acuerdos para reducir la violencia en la región del Valle del Cauca. Sin embargo, recién el 18 de julio de 2023 se

<sup>57</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>58</sup> Entrevista con investigadores de una entidad internacional (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>59</sup> Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Arauca, 28 de febrero de 2024).

<sup>60</sup> Carmelo Castellanos, gobernador entre 1998 y 2000, condenado en 2007; José Vicente Lozano, gobernador de Arauca entre 1995 y 1997, condenado en 2010; José Facundo Castillo Cisneros, gobernador para los períodos de 2012–2015 y 2020–2023, capturado el 20 de octubre de 2021; Ricardo Alvarado Bestene, gobernador entre 2016 y 2019, capturado en 2021.

<sup>61</sup> De acuerdo con una encuesta realizada por un grupo de investigación local con una muestra de 255 residentes de la capital, percibían que la corrupción era el tercer problema más importante de la ciudad, por detrás del desempleo y la violencia, y que el Gobierno nacional era el principal culpable; véase: Al Aire Noticias. (2024, 2 de septiembre). *La inseguridad es el principal problema de Arauca capital: encuesta*.

<https://alairenoticias.com/arauca/encuesta-estudiantes-de-la-esap-y-fundacion-corocoras-revelan-percepcion-que-tienen-los-ciudadanos-sobre-arauca/>

estableció una mesa de negociación formal. Esta mesa de negociación está compuesta por representantes de Los Shottas y Los Espartanos, el equipo de la OACP, el congresista Jorge Alejandro Ocampo Giraldo de la Cámara de Representantes por el Valle del Cauca y un miembro de la Comisión Accidental de Paz. Los delegados pertenecen a distintos sectores de la sociedad, como la comunidad empresarial, el mundo académico y la Iglesia Católica. La delegación de la iglesia está liderada por el Monseñor Rubén Darío Jaramillo, que dirigió la mesa y tuvo un papel central en la prevención de su disolución.

Los comunicados de la mesa de negociación sociojurídica de Los Shottas y Los Espartanos han brindado poca información al público sobre los temas tratados, excepto, quizás, en lo relacionado a los acuerdos para la disminución de la violencia. En las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, las autoridades locales, las organizaciones de sociedad civil y los miembros de la comunidad han sido constantes en señalar la falta de transparencia de este espacio. Todos afirmaron desconocer la agenda de diálogo y los acuerdos firmados.

En una comunicación del 6 de marzo de 2024, Los Espartanos anunciaron que se habían retirado de las conversaciones de paz, expresando que el Gobierno estaba retrasando las conversaciones y que consideraban que Los Shottas incumplían con los acuerdos alcanzados, acusándolos específicamente de aliarse con el ELN. Sin embargo, Los Espartanos aclararon que era una decisión provisoria y que continuarían participando en la mesa de negociación en determinadas condiciones, y se comprometieron a no participar en ningún tipo de violencia que pudiera afectar a la población. Si bien es posible que los motivos de la ruptura sean más complejos, no fue posible obtener información adicional más allá de la proporcionada en los medios de prensa.

### **Impacto de las negociaciones con Los Shottas y Los Espartanos en Buenaventura**

En el contexto de los diálogos sociojurídicos, no es posible hablar estrictamente de un cese al fuego, a pesar de que la disminución de la violencia ha sido un aspecto fundamental de las conversaciones. En el caso de Buenaventura, desde septiembre de 2022, Los Shottas y Los Espartanos se han comprometido a no llevar a cabo actos de tortura, desaparición u homicidio en el marco del Pacto por la Vida. Estos compromisos han tenido efectos significativos en las cifras de homicidio y amenazas. En el caso de los homicidios, por ejemplo, los datos disponibles muestran una disminución de 194 en 2021, a 110 en 2022, con un aumento subsecuente a 136 en 2023.<sup>62</sup> Según los entrevistados, la disminución general de los homicidios es el principal beneficio de los diálogos. Sin embargo, uno de los entrevistados destacó un aumento en las desapariciones, que no resulta obvio en los datos oficiales debido a

---

<sup>62</sup> Castrillon Torres, G. (2024, 17 de marzo). *¿Cómo va el proceso de paz de Buenaventura?* Razón Pública. <https://razonpublica.com/va-proceso-paz-buenaventura/#:~:text=Esta%20disminuci%20de%20homicidios%20lev%20C3%B3,la%20seguridad%20en%20la%20ciudad>

la «prohibición» de su divulgación.<sup>63</sup> De hecho, madres, hermanas y esposas han creado un movimiento informal para buscar a sus hijos, hermanos y parejas, pero al margen de las autoridades. Asimismo, el énfasis en la disminución de homicidios eclipsa el hecho de que han aumentado los casos de otros delitos violentos, como la extorsión. Algunos entrevistados mencionaron que en muchos barrios, el control se ejerce de manera similar a como se hacía antes de la Paz Total, y que la extorsión, las normas informales de comportamiento y el tráfico de drogas son algunos de los delitos violentos que se siguen realizando.<sup>64</sup> En el caso de Buenaventura, no existe una coordinación local ni un mecanismo de participación a nivel de la mesa de negociación sociojurídica.<sup>65</sup> Esta ausencia es más notoria dado que el diálogo se lleva a nivel local, sin la participación de autoridades de la ciudad y con una participación limitada de la sociedad civil.<sup>66</sup> Además, nos informaron que la Oficina Asesora de Paz de la Alcaldía de Buenaventura ha intentado activamente, aunque sin éxito, formar parte del proceso, a pesar de su participación constante en iniciativas locales de construcción de paz.<sup>67</sup>

En la misma línea, se insinuó que hay una distancia entre el diálogo sociojurídico y las autoridades policiales de la ciudad. Un entrevistado explicó que no hay ninguna comunicación, «ni siquiera para garantizar la seguridad de las autoridades nacionales presentes en Buenaventura».<sup>68</sup> A diferencia de lo que encontramos en Arauca, se indicó que existe la intención y expectativa entre las autoridades, el ámbito militar y la sociedad civil en Buenaventura de ser parte del diálogo sociojurídico.<sup>69</sup>

Con excepción de la OACP, no parece existir una entidad nacional con representación en Buenaventura. El despliegue nacional se basa en las delegaciones

<sup>63</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023).

<sup>64</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de la administración local (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Buenaventura, 27 de septiembre de 2023). Los medios de comunicación también han informado sobre la continuidad de la extorsión; véase, por ejemplo: Infobae 2024 (17 de febrero); Pares (2024, 22 de enero). Los medios han informado la continuidad de las desapariciones en Buenaventura durante las negociaciones, véase, por ejemplo: Infobae. (2023, 9 de abril). *Los desaparecidos de isla Calavera: fuente de vida y muerte de las mujeres buscadoras de Buenaventura*. <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/09/los-desaparecidos-de-isla-calavera-fuente-de-vida-y-muerte-de-las-mujeres-buscadoras-de-buenaventura/>. La Comisión Intereclesial de Justicia y Paz también ha informado sobre las desapariciones y otros delitos; véase, por ejemplo: Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. (2024, 19 de abril). *Informe – Asesinatos y desapariciones en Buenaventura. El abandono de la paz total por parte del gobierno nacional*. <https://www.justiciaypazcolombia.com/informe-asesinatos-y-desapariciones-en-buenaventura/>

<sup>65</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023).

<sup>66</sup> La no participación de las autoridades locales y las comunidades puede verificarse a través de la composición de la mesa de negociación publicada en los comunicados de prensa. De acuerdo con los comunicados de prensa, a las reuniones, que se celebran en Buenaventura, solo han asistido representantes de los dos grupos y la delegación del Gobierno nacional; véase, por ejemplo, el comunicado de prensa más reciente, de fecha 2 de septiembre de 2024: Oficina del Consejero Comisionado de Paz (s.f.) <https://www.consejeriacomisionadepaz.gov.co/prensa/Paginas/02-de-septiembre-2024-Espacio-de-Conversaci%C3%B3n-Socio-Jur%C3%ADdica-de-Buenaventura-Comunicado-Conjunto.aspx>

<sup>67</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Buenaventura, 28 de septiembre de 2023).

<sup>68</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Buenaventura, 27 de septiembre de 2023).

<sup>69</sup> Entrevista con personal del sector de seguridad (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023).

que se acercan a las mesas de negociación de seguimiento temático establecidas por la ley debido a compromisos políticos o convocatorias del Movimiento Social Paro Cívico de Buenaventura. Este elemento puede limitar la capacidad de coordinación y articulación entre las autoridades locales y el Gobierno nacional en cuanto a la Paz Total, ya que el Gobierno solo está presente de forma puntual para atender compromisos específicos y no está ampliamente involucrado con las autoridades locales.

### **Consideraciones fundamentales de las negociaciones en Buenaventura**

La necesidad local que los entrevistados consideraron de mayor prioridad para abordar en los diálogos sociojurídicos está relacionada con las capacidades de gestión pública en el territorio, las cuales permitirían la administración de proyectos y la promoción del desarrollo local. De acuerdo a los entrevistados, hay una gran desconfianza entre los niveles de Gobierno nacional y local, así como entre las entidades a nivel local.<sup>70</sup> En otras palabras, según los entrevistados, el proceso de paz en Buenaventura debería facilitar el fortalecimiento del Gobierno local para que pueda gestionar adecuadamente las necesidades sociales y de desarrollo de la ciudad, además de mejorar la confianza en la prestación de servicios como salud y educación, y atraer a candidatos que quieran ejercer funciones públicas.

#### **4.2.3. *Diálogo con el EMC y la SM en Tumaco***

Si bien no hay una mesa de negociación específica en Tumaco, el territorio está bajo la influencia de dos de los grupos que participan de mesas de negociación. El primer grupo es el EMC, cuya presencia es efectiva mediante la división, la columna Urías Rondón del Bloque Occidental; el segundo es la SM, cuya presencia es efectiva mediante la división de la estructura Ariel Aldana del Bloque Occidental Alfonso Cano. Asimismo, los grupos que controlan y explotan economías ilícitas en el área urbana se han unido a los grupos disidentes FARC-EP en busca de oportunidades de participación en las negociaciones.

### **Elementos de la negociación con el EMC y la SM**

El Gobierno colombiano firmó el Decreto 2660 de 2022 en diciembre de 2022, promulgando el Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional, en el marco del acercamiento y las conversaciones entre el Gobierno nacional y varios grupos, incluida la SM. Sin embargo, no se implementaron protocolos ni sistemas de vigilancia del cese al fuego durante el año 2023. En agosto de 2023, la SM emitió un comunicado solicitando el reconocimiento como actor político, una solicitud que el Gobierno nacional aceptó de forma implícita al iniciar conversaciones de paz con el grupo en febrero de 2024.

---

<sup>70</sup> Entrevista con un miembro de una organización de la sociedad civil (Buenaventura, 28 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de una organización de sociedad civil (Buenaventura, 27 de septiembre de 2023); Entrevista con personal del sector de seguridad (Buenaventura, 26–27 de septiembre de 2023).

En una declaración conjunta titulada «Un proceso para construir paz y contribuir a dignificar la vida», las partes también acordaron desarrollar acuerdos para desescalar el conflicto y promover el desarrollo social y ambiental de Tumaco para incluir en la definición de una agenda de negociación y protocolos. Asimismo, las partes solicitaron a los Gobiernos de Cuba, Noruega y Venezuela que actuaran como garantes del proceso, y al Representante Especial de la Secretario General de la ONU en Colombia y a la Conferencia Episcopal de Colombia que acompañaran el proceso. Actualmente, están a la espera de la suspensión de las órdenes de captura solicitadas por la Fiscalía General de la Nación para establecer una mesa de negociación.<sup>71</sup>

En septiembre de 2022, se celebró la primera reunión entre el Gobierno colombiano y el EMC, dando inicio a las negociaciones. Esto fue seguido por el anuncio del EMC de un cese al fuego unilateral y la aprobación por parte del Gobierno en diciembre de 2022 del Decreto 2656, que declaró un «Cese al Fuego Bilateral y Temporal de carácter Nacional, en el marco del diálogo político entre el gobierno nacional y el EMC FARC-EP». Durante el primer trimestre de 2023, el Gobierno firmó protocolos de cese al fuego con el EMC e instauró un mecanismo de Supervisión, Monitoreo y Verificación. No obstante, el 29 de mayo, se suspendió el cese al fuego en los departamentos de Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo debido al asesinato de menores indígenas. El 13 de junio, la Fiscalía General de la Nación suspendió las órdenes de captura de 19 miembros del EMC, para que pudieran participar de la mesa de negociación. Finalmente, el 8 de octubre, se estableció la mesa de negociación entre el Gobierno nacional y el EMC en el municipio de Tibú, en Norte de Santander.

### **Estado actual de la negociación con el EMC**

Las negociaciones entre el Gobierno colombiano y el EMC siguen adelante, a pesar de las acusaciones de ambas partes de incumplimiento del cese al fuego; la decisión del Gobierno de suspender el cese al fuego en los departamentos de Nariño, Cauca y Valle del Cauca, así como acciones ofensivas de ambas partes en dichos departamentos.

El punto de debate principal al respecto de estas negociaciones está relacionado con la decisión de seguir un diálogo político, principalmente porque varios miembros de la SM son disidentes firmantes del proceso de paz con las FARC-EP. Las normas de dicho proceso de paz estipulan que los disidentes deben ser juzgados por la justicia ordinaria y que pierden la posibilidad de acceder a la justicia transicional en el futuro. El segundo punto de debate es que muchas de las organizaciones que absorbió la SM son redes delictivas vinculadas al narcotráfico que carecen de objetivos políticos.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Las órdenes de captura se suspendieron tras la elaboración de este informe.

<sup>72</sup> Fundación Ideas para la Paz. (2023). *El proyecto «Estado Mayor Central»: un intento de unificación disidente*. Publicaciones Análisis Núm. 38/Octubre.



## El impacto de las negociaciones en Tumaco

Tumaco es uno de los lugares donde la SM y el EMC han agrupado a otras estructuras más pequeñas, especialmente en zonas urbanas, la mayoría de ellas con estrechos vínculos con el narcotráfico. Antes de que se estableciera la mesa de negociación, los entrevistados esperaban un diálogo sociojurídico con bandas criminales urbanas, o al menos un diálogo a nivel local que alimentara las mesas nacionales.<sup>73</sup>

De hecho, una de las personas entrevistadas explicó que un grupo de autoridades locales, junto con la Iglesia Católica y la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos (MAPP/OEA), mantuvo reuniones semanales para reflexionar sobre los avances y posibilidades en este espacio, aunque nunca se llevaron actas formales. De los tres casos, Tumaco fue el menos receptivo al desarrollo del trabajo de campo, ya que los entrevistados prefirieron no entrar en detalles y muchas de las entrevistas programadas fueron canceladas o los entrevistados no acudieron.

Una propuesta interesante que se hizo en Tumaco es que la OACP hiciera un esfuerzo al inicio del proceso para que la Iglesia Católica local desarrollara un papel de liderazgo en los diálogos similar al de Buenaventura. Esto tiene un precedente importante en la tregua que los grupos acordaron en 2018, la cual fue gestionada por la Iglesia. Sin embargo, en Tumaco, nos dijeron que los representantes locales de la Iglesia Católica insistieron que cualquier proceso debe ser liderado por el Gobierno nacional, sin perjuicio de la disposición de la Iglesia para participar y apoyar el proceso.<sup>74</sup>

En el caso de Tumaco, la información disponible sobre las necesidades específicas que deben abordarse en los procesos de diálogo para transformar las causas estructurales del conflicto era más limitadas. No obstante, los entrevistados consideraron que los procesos deben abordar la tensión entre la rentabilidad de las economías ilegales, principalmente el narcotráfico y la minería ilegal, y la incapacidad institucional de Tumaco para ofrecer alternativas laborales, educativas y sociales que compensen las oportunidades que brindan los grupos armados organizados presentes en la región.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Tumaco, 6 de septiembre de 2023); Entrevista con un miembro de la sociedad civil (Tumaco, 6 de septiembre de 2023).

<sup>74</sup> Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Tumaco, 6 de septiembre de 2023).

<sup>75</sup> Entrevista con un miembro de la Iglesia Católica (Tumaco, 6 de septiembre de 2023); Entrevista con personal del sector de seguridad (Tumaco, 6 de septiembre de 2023).

## 5. Conclusiones

No hay dudas de que la política de Paz Total ofrece un enfoque innovador que aún se encuentra en sus etapas iniciales, por lo que aún queda mucho camino por analizar. A pesar de esto, la investigación ha revelado algunas dinámicas interesantes que podrían ser útiles para las primeras negociaciones y la participación de grupos armados y criminales más allá de Colombia, así como observaciones específicas que merecen una discusión más a fondo.

### 5.1. Marco jurídico

La Paz Total es un paradigma novedoso que busca soluciones negociadas, haciendo hincapié en la necesidad de estrategias integrales para mitigar la violencia, priorizando la protección de la vida humana. Mientras muchas ciudades y centros urbanos de América Latina se enfrentan a la violencia, la apuesta de la Paz Total en Colombia pone de manifiesto un desafío crítico en la falta de un marco jurídico sólido y consolidado, específicamente adaptado a las iniciativas de Paz Total.

La normativa vigente, si bien es pertinente, tiene lagunas y limitaciones que debilitan el marco regulatorio. En particular, estas lagunas son menos evidentes en los aspectos de negociación, pero se acentúan en los procesos de judicialización. Para garantizar el éxito de la Paz Total, los futuros intentos deberían, entre otras cosas, priorizar la consolidación de un marco jurídicamente sólido que equilibre la viabilidad política con los requisitos de seguridad jurídica de todas las partes implicadas.

Puntualmente, la política de Paz Total establecida en la Ley 2272 se centra en crear herramientas para la negociación, más que en definir el tratamiento judicial de aquellos que se adhieran a los procesos. En el caso de los grupos insurgentes, se podría esperar que esto formara parte de las negociaciones. En el caso de los diálogos sociojurídicos, la Corte Constitucional exige la creación de una normativa específica o, a falta de ello, la modificación de una normativa ya existente.

En ambos escenarios, la ausencia de un marco jurídico para la transición judicial a la paz ha sido un obstáculo para concluir las negociaciones, creando un vacío, ya que tanto las reglas del juego como los temas de discusión en la mesa de negociación no siempre son claros.

### 5.2. Paz total a nivel local

Abordar múltiples procesos de paz al mismo tiempo claramente requiere una estrategia cuidadosa para gestionar los intereses, capacidades y expectativas de una amplia gama de partes involucradas en actividades ilegales a nivel local y nacional. Esto demanda una comprensión exhaustiva de la complejidad de las dinámicas locales para llevar a cabo acciones diferenciadas según cada contexto, así como una

estrategia global que logre integrar todos los elementos. Hasta ahora, la investigación indica que la implementación de la Paz Total no ha logrado cumplir con este objetivo. No queda claro cómo esta política pretende conciliar los incentivos de las diferentes partes interesadas y unificarlos a nivel nacional.

En teoría, varias instituciones son pertinentes para la Paz Total, pero en la práctica, la investigación apunta a que la participación de las autoridades locales en los procesos de negociación de la Paz Total es, en el mejor de los casos, limitada, tanto en los procesos nacionales como en los diálogos sociojurídicos locales.

Esto puede suponer un problema, ya que es posible que la OACP no cuente con los recursos para lidiar con procesos de negociación simultáneos y coordinar con el resto del aparato estatal a nivel nacional y local, teniendo en cuenta las diferencias territoriales. Como explicamos previamente, en nuestra investigación se detectaron diferentes expectativas acerca del compromiso con el proceso de negociación. Algunos entrevistados anticiparon una participación activa, mientras que otros prevén un rol más bien pasivo, limitado a recibir información y contribuir a la implementación de los acuerdos.

En municipios como Buenaventura, donde el proceso de paz avanza en medio de estructuras de crimen organizado que carecen de objetivos políticos claros y donde la interacción entre el Gobierno local y estos grupos es claramente conflictiva, las autoridades manifiestan su deseo de participar directamente del proceso de negociación, en lugar de hacerlo solo en la implementación de cualquier acuerdo. Por el contrario, en Arauca, una zona bajo la influencia y control de un grupo con objetivos políticos definidos (el ELN), que ha moldeado la política local por años, las autoridades no han mostrado ningún interés en participar directamente en las negociaciones. Sin embargo, de la investigación se extrae que sí están interesadas en tener un papel activo en la fase de implementación, manteniendo una coordinación constante y facilitando la comunicación con el proceso.

Entender estas diferencias es importante para el abordaje de la falta de coordinación entre las partes, el cual no es estratégico y podría ser perjudicial para el proceso, ya que corre el riesgo de desperdiciar el conocimiento local de las autoridades y otros actores, incluida la Iglesia Católica, y les impide planificar y prepararse para los cambios en las dinámicas locales, de acuerdo con sus intereses y capacidades.

### 5.3. Medición del éxito

Los diálogos y las mesas de negociación han ayudado a disminuir la violencia, pero su impacto en los territorios presentados en los estudios de caso tiene limitaciones importantes. Una prioridad clara de todas las mesas ha sido alcanzar acuerdos para disminuir la violencia, específicamente los homicidios, lo que ha generado efectos positivos a nivel territorial. Sin embargo, la información sugiere que estos acuerdos son insuficientes, ya que los ceses al fuego operan solo entre ciertos actores, mientras que otras fuentes de violencia siguen activas.

Además, los pactos de disminución de la violencia se han centrado principalmente en la violencia homicida, aunque en algunos casos han incluido otros comportamientos como el secuestro con fines económicos y la extorsión, pero no han abordado los patrones más complejos de violencia que sufre la población, los cuales están asociados al control territorial. En Buenaventura, por ejemplo, un entrevistado comentó que el énfasis en los homicidios y su disminución ha eclipsado el aumento en la cantidad de desapariciones.<sup>76</sup>

## 5.4. Percepción de la población general de los diálogos

Para la población general y las autoridades locales, el avance de los diálogos sociojurídicos no es claro, ya que son conversaciones privadas con autoridades nacionales. Al mismo tiempo, el avance en los diálogos políticos nacionales se percibe parcialmente de manera negativa. En una encuesta nacional y representativa realizada en noviembre de 2024, el 65% de los encuestados indicó que el proceso de Paz Total los ha hecho sentir menos seguros y el 61% cree que el proceso de paz va por el camino equivocado. Paradójicamente, el 60% de los encuestados respondieron que los esfuerzos para lograr una paz negociada deben continuar.<sup>77</sup>

La investigación parece indicar que la implementación de la Paz Total carece de una estrategia de comunicación efectiva tanto para el público como para las autoridades locales. Esto es particularmente importante dado que la opinión pública puede convertirse en un factor perjudicial en las negociaciones con los grupos criminales,<sup>78</sup> y esto puede ser un desafío insuperable para la sostenibilidad de un proceso ya de por sí difícil, especialmente teniendo en cuenta el debilitamiento del apoyo político del Gobierno.

---

<sup>76</sup> Entrevista con un miembro de la administración local (Buenaventura, 26 de septiembre de 2023).

<sup>77</sup> Se puede consultar la entrevista en: <https://es.scribd.com/document/755515512/2024-07-Invamer-Colombia-Opina-No15>. El análisis de la encuesta puede consultarse en: <https://www.elcolombiano.com/colombia/encuesta-invamer-noviembre-2024-sobre-seguridad-y-paz-total-CK25948695>; y <https://www.infobae.com/colombia/2024/11/29/crece-el-rechazo-hacia-la-paz-total-de-gustavo-petro-y-a-los-dialogos-con-grupos-armados-segun-encuesta-invamer/>

<sup>78</sup> Freeman, M. y Felbab-Brown, V. (2001). Negociando con grupos criminales violentos: Lecciones y recomendaciones de la práctica global. Instituto para Transiciones Integradas.