



## **UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

### **Rector:**

Doctor Juan Carlos Henao Pérez

### **Facultad de Derecho**

### **Coordinador de Posgrado:**

Doctor Jaime Bernal Cuéllar

### **Tesis de Magíster presentada por:**

MARIA CAMILA ARELLANO CÓRDOBA

**El tratamiento especial de las conductas delictivas ejecutadas en el marco de protestas sociales de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz: una medida necesaria para la construcción de paz**

**EL TRATAMIENTO ESPECIAL DE LAS CONDUCTAS DELICTIVAS  
EJECUTADAS EN EL MARCO DE PROTESTAS SOCIALES DE  
COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ: UNA  
MEDIDA NECESARIA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

**Tesis de Magíster presentada por:**

**MARIA CAMILA ARELLANO CÓRDOBA**

**DIRECTOR**

Fernando Arboleda Ripoll

**Tesis presentada en cumplimiento parcial  
de los requisitos para el grado de  
Maestría en Justicia y Tutela de los Derechos con Énfasis en Derecho Penal  
Facultad de Derecho  
Universidad Externado de Colombia  
Departamento de Derecho Penal y Criminología  
Bogotá, Colombia  
2019**

## DEDICATORIA

*A mi padre, quien todavía calla hechos de dolor y persecución... por la valentía de persistir en salir a las calles cuando la lucha es justa. A mi madre, por la fuerza con la que su amor me impulsa.*

## TABLA DE CONTENIDO

TABLA DE CONTENIDO .....	1
PRESENTACIÓN .....	3
INTRODUCCIÓN.....	5
1. LIMITACIONES A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA COMO CAUSA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA O CONDICIÓN DE SU PERDURABILIDAD. GENERALIDADES.....	9
1.1. EL APOYO A LOS MOVIMIENTOS OBREROS COMO ESTRATEGIA DEL LIBERALISMO PARA LLEGAR AL PODER.....	10
1.2. EL DISTANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES A PARTIR DE LA CAÍDA DE LA REPÚBLICA LIBERAL .....	23
1.3. EL FRENTE NACIONAL COMO UN PACTO PARA SUPERAR LA VIOLENCIA BIPARTIDISTA. ....	40
1.4. REZAGOS DE LA IDEOLOGÍA DEL FRENTE NACIONAL A PARTIR DE SU APARENTE ELIMINACIÓN.....	57
1.5. HACIA UN NUEVO PACTO EN BUSCA DE LA PACIFICACIÓN.....	76
2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. UN INTENTO DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ. ....	80
2.1. LA BÚSQUEDA DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.....	80
2.1.1. Mecanismos de participación democrática.....	87
2.1.2. Concepto de protesta social y su fundamento.....	103
2.2. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA PROTESTA SOCIAL. LOS CONTROLES NORMATIVOS COMO FACTOR DE ESTIGMA Y DESESTÍMULO PARA SU EJERCICIO.....	111
3. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ PARA CONOCER CONDUCTAS RELACIONADAS CON LA PROTESTA SOCIAL .....	1488
4. CONCLUSIONES .....	17777
4. BIBLIOGRAFÍA.....	17979
LIBROS, ARTÍCULOS, PERIÓDICOS Y REVISTAS .....	1799

NORMATIVIDAD INTERNA .....	19090
REFERENCIAS NACIONALES .....	1966
JURISPRUDENCIA NACIONAL .....	1988
INSTRUMENTOS Y PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES .....	200

## **PRESENTACIÓN**

Con la intuición de que las conceptualizaciones de los fenómenos sociales realizadas en las normas jurídicas no precisamente coinciden con las definiciones que a estos les otorgan las prácticas sociales y que son estas las que finalmente legitiman la noción que sobre ellos fija la ley, la presente investigación partió de un análisis descriptivo de acontecimientos históricos y del estudio de la correlación entre los efectos de ciertas instituciones normativas y prácticas sociales con el fin de lograr una precisión del concepto de protesta social y así determinar el tratamiento punitivo que merecen ciertos comportamientos delictivos realizados dentro del marco de estas.

Por este motivo, no se realizó un análisis dogmático de las conductas que en el ejercicio de movilizaciones ciudadanas podían derivar en delitos, sino que, como fenómeno social, se procuró su entendimiento desde una visión filosófica, sociológica y política que llevó a comprender a la protesta como parte de la sociedad misma y a buscar en esta la justificación para su ejercicio como mecanismo de refrendación de la validez, legitimidad y eficacia de las normas e instituciones, perspectivas que desechan una visión negativa que implique su tratamiento como un problema de orden público o delincencial.

La Constitución Política de 1991, en un intento pacificador, definió nuestra democracia como participativa, pluralista e incluyente, dotada de una serie de principios, derechos, mecanismos y acciones judiciales que, tras la debida regulación para su ejercicio, propugnaban por la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones que le afecten. Pero, a su vez, concibió un mecanismo que, dada su naturaleza espontánea, permitiera la expresión y control popular en la definición de los asuntos públicos, sin mayores formalismos y solo bajo limitaciones razonables impuestas por el legislador, para lo cual otorgó a la protesta social el carácter de derecho fundamental.

Sin embargo, la referida intuición con la que se emprendió este estudio se transformó en convencimiento cuando el análisis de la normatividad expedida en torno a la protesta social reveló la imposición de controles y restricciones a prácticas inherentes a su ejercicio, atravesadas también por discursos gubernamentales que reflejan su rechazo por la

institucionalidad, todo lo cual ha llevado a su represión policiva, judicial e incluso, por aparatos extraoficiales.

De este modo, entendiendo a través de un breve estudio de la historia política y social de nuestro país que las limitaciones a la participación política y democrática se traducen en causas del conflicto armado en Colombia o condiciones de su perdurabilidad y que la visión de la protesta social que emerge de la Constitución Política no se compagina con los controles normativos y prácticas gubernamentales y extraoficiales que se han impuesto en contra de esta, se concluye que brindar un tratamiento benévolo a aquellos comportamientos ejecutados en el marco de movilizaciones ciudadanas que tengan una relación con el delito político es una deuda pendiente de resolver que se muestra como un paso necesario para construir la paz, en tanto su consolidación exige no solo cambios estructurales, sino también transformaciones en la forma de percibir las distintas maneras legítimas de oposición civil.

Ese fue el entendimiento que de la protesta social tuvieron los negociadores que reunidos en La Habana, Cuba, acordaron que las conductas ejecutadas en el marco de protestas sociales y disturbios públicos que derivaran en comportamientos punibles ejecutados dentro del marco temporal en el que se desarrolló el conflicto armado debían ser conocidos por la Jurisdicción Especial para la Paz.

Así, para precisar los factores de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz para conocer de este tipo de comportamientos, con la visión conceptual y teórica que se consolidó en este estudio sobre la protesta social, se estableció en la parte final de este análisis la necesidad de que el criterio competencial material solo tuviera en cuenta la relación de la conducta con el delito político y no con el conflicto armado interno, tal como fue planteado por los negociadores del Acuerdo Final de Paz, refrendado por el Congreso y avalado por la Corte Constitucional. De este modo, sería ese criterio de conexidad el que demarcaría qué comportamientos son merecedores de un tratamiento penal más benévolo y qué otros, por su ajenez con el delito político, deberían soportar consecuencias jurídicas más gravosas.

## INTRODUCCIÓN

*“Ya cometimos un error, tengamos el coraje de no recaer en él”*

Monseñor Germán Guzmán Campos

El presente estudio aborda la problemática de las limitaciones a la participación política y democrática como causa del conflicto armado en Colombia para, a partir de ello, entender la necesidad de brindar un tratamiento más benéfico a las conductas delictivas ejecutadas en el marco de protestas sociales y disturbios públicos, tratamiento cuya aplicación se ha encomendado a la Jurisdicción Especial para la Paz.

Un repaso general de la historia política y social de nuestro país desde la época conocida como “La Violencia” nos muestra en el capítulo primero cómo el sistema político tradicional se encargó, a toda costa, de velar por su permanencia en el poder y la conservación del *statu quo*.

Para esos efectos, recurrió a la exclusión de todo lo que pareciera contrario a ese propósito asimilando al opositor civil con el enemigo en armas, lo que llevó al tratamiento de la protesta y la movilización social como una cuestión de orden público, actuar que propició que ciertos sectores sociales que no se sentían representados por los partidos políticos tradicionales, al no encontrar una manera legítima de canalizar sus reclamaciones, concibieran el uso de la fuerza como forma de hacer valer sus derechos.

La segunda parte de esta investigación se fundamenta en el análisis de la Constitución Política de 1991 como un intento de consolidar la paz. El repaso de ciertos principios, derechos y acciones consagrados en la Carta Superior muestran el propósito de fomentar y fortalecer la participación democrática no limitada a la intervención ciudadana en asuntos electorales, sino a partir de la inclusión de todos los sectores políticos y sociales en la definición de la cuestión pública. Es así como en desarrollo de este propósito se concibieron un sinnúmero de mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones, para la información, el ejercicio del control político y la defensa de la Constitución y de los derechos fundamentales, todos ellos regulados a través de normas jurídicas que determinaron los requisitos y procedimientos para hacerlas efectivas.



No obstante, esta visión de democracia también abarcaría expresiones espontáneas del pueblo como la protesta social, mecanismo autónomo e informal de participación ciudadana y que no estaría, en principio, sometida a regulación de autoridad alguna, aunque con límites que podrían ser impuestos por el legislador a través de medidas que en todo caso deben ser razonables para no tornar inane el ejercicio de un derecho fundamental.

Es así como el presente estudio pretende lograr una precisión del concepto de protesta social a fin de que este sea concebido como un fenómeno que no es ajeno a la sociedad, sino que emerge de ella y que además encuentra en la misma sociedad la justificación para su ejercicio, en tanto se constituye en el medio más idóneo para controlar la validez, legitimidad y eficiencia de las normas jurídicas e instituciones, todo lo cual lleva a descartar visiones negativas frente a ella que propenden por entenderla como desorden o criminalidad.

De ahí que la protesta social, como forma espontánea de expresión ciudadana y de control por parte del pueblo de la administración pública, merece un tratamiento distinto al de orden público, pues se parte del entendimiento de que el diálogo democrático incluyente y pluralista permite que el ciudadano se sienta inmerso en el sistema político y rodeado de vías legítimas para encausar sus reclamos.

No obstante, el presente estudio investigativo muestra que los postulados constitucionales en torno a la protesta se traducen en letra muerta ante los distintos controles normativos que se le han impuesto y que revelan un rechazo a la movilización ciudadana por parte de la institucionalidad.

Primero, a partir de normas que por la indeterminación de los términos referidos al “terrorismo” o a los “fines terroristas”, sirvieron de fundamento en muchas ocasiones para criminalizar la protesta social, conductas para cuyo juzgamiento se hizo uso de procedimientos penales con limitadas garantías judiciales y en el que se permitió la restricción de derechos fundamentales sin mayores controles judiciales, pero además, por la criminalización de actos que resultan casi que inmanentes a la protesta, como la obstrucción de vías públicas y la perturbación en el servicio de transporte público, así como las pretensiones de su regulación que, en últimas, lo que hacen es dotar de facultades excesivas a autoridades policivas para limitar su ejercicio.

Adicional a esa normatividad, también el rechazo de la protesta se hizo palmario en distintos discursos oficiales que tras calificar el actuar de grupos armados organizados al margen de la ley como terroristas, emprendieron una lucha contrainsurgente a partir de una “*definición amplia del enemigo interno*” que se extendió a todo aquel que mostrara su afinidad a los mismos, incluyendo a los movimientos sociales y populares.

Estos calificativos provenientes de los discursos oficiales que recurrieron al estigma y la exclusión, ineludiblemente permearon en organismos bajo su dirección, como el Ejército y la Policía Nacional, los que recurrieron en no pocas ocasiones a la represión y judicialización de actos de protesta, haciendo del Derecho Policivo y el Derecho Penal herramientas para desestimular su ejercicio.

La lucha contrainsurgente que percibió al opositor civil como enemigo, fue además apoyada por el paramilitarismo, lo que generó un ambiente en el que el derecho a protestar se convirtió en un acto suicida.

Por su parte, el tercer capítulo de este estudio muestra las transformaciones en el escenario político a partir de la definición de la situación violenta como conflicto armado interno y no como actividad terrorista, lo que propició un ambiente favorable para hallarle una solución política a través de negociaciones entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), las cuales concluyeron con la suscripción del Acuerdo Final de Paz.

El contenido de ese pacto revela que fue una visión compartida entre los extremos negociadores el percibir la ampliación de la democracia –entendida en sentido amplio- como una condición necesaria para la construcción de paz.

La comprensión de que las limitaciones a la participación política y democrática constituían causas del conflicto o condiciones de su permanencia, permitió concebir la necesidad de modificaciones estructurales para el ejercicio de la oposición política, tanto la realizada al interior del sistema, como también aquella ejecutada por movimientos sociales y populares.

Esto supuso, entre otras cosas, garantías para el fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales y políticos y para la movilización ciudadana, pero también el reconocimiento de que “*la protesta pacífica, la defensa de los derechos humanos y el liderazgo*

*de grupos de la sociedad civil, no pueden ser por sí mismos tipificados penalmente, ni penados*”, de lo que se infiere la necesidad de proporcionar un tratamiento más benigno para los comportamientos delictivos ejecutados en excesos del ejercicio del derecho a protestar.

Este tratamiento fue encomendado a la Jurisdicción Especial para la Paz a la cual se le otorgó la competencia para conocer de un sinnúmero de asuntos que, en pro de solucionar el conflicto de manera integral, no solo abarcó a los combatientes, sino a otro tipo de personas que se hubiesen involucrado en él.

En la delimitación del ámbito de competencia del órgano jurisdiccional especial, se advierte que el gobierno nacional y las FARC-EP fueron cuidadosos en entender que los delitos cometidos en el marco de protestas sociales y disturbios públicos no debían enmarcarse -ni en el aspecto personal ni en el material- en aquellos que guardan una relación con el conflicto armado. Por ello, no se comparte que la Corte Constitucional, en la sentencia C- 007 de 2018, haya entendido que estas conductas también debían guardar tal relación con el conflicto, por ser “...*elemento de contexto fundamental para la competencia de la JEP*”, pues con ello se aleja del querer de los negociadores, refrendado por el Congreso en su libertad de configuración legislativa, orientado a que para el tratamiento privilegiado de estos comportamientos, solo era necesario encontrar una relación con el delito político y no con el conflicto armado, relación útil además para diferenciar cuáles de esas conductas merecerían el tratamiento más benévolo posible.

Por esos motivos, esta investigación lleva a la conclusión de que la construcción de paz exige la realización de cambios estructurales, pero también de la transformación de la forma de percibir ejercicios legítimos de oposición. En tal sentido, aun cuando la protesta pueda percibirse inherente esa relación, que sea la Jurisdicción Especial para la Paz, como órgano encargado de administrar justicia dentro del aparato institucional creado para la construcción de paz, la que se vea obligada a ligar los actos de protestas con el conflicto armado, lleva al riesgo de reproducir los estigmas que convirtieron a la oposición civil en enemigo del Estado, ejercicio totalmente adverso al interés de reconciliación nacional.

## CAPÍTULO PRIMERO

### 1. LIMITACIONES A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA COMO CAUSA DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA O CONDICIÓN DE SU PERDURABILIDAD. GENERALIDADES.

*“Ahora, todos estos casos irresponsablemente son presentados como acontecidos por móviles políticos, queriéndose desconocer que en el fondo de muchos de ellos la significación principal fue la lucha económica, la lucha por la tierra, la lucha por el diario subsistir, ante una organización social realmente anacrónica, todo disimulado, en no pocas ocasiones, por las clases dirigentes, apelando a esa gran Celestina para rehuir las responsabilidades, que ha sido la palabra ‘Política’”.*

Eduardo Umaña Luna

Los episodios violentos han sido una constante en la historia política de Colombia al punto de crear en el imaginario de los colombianos que el uso de la fuerza es una forma efectiva para llegar al poder. Sin embargo, el presente estudio preliminar se enfocará en aquellos sucesos ocurridos a partir de la época conocida como “*La Violencia*”, por ser este el periodo a partir del cual las guerrillas adquieren las características de las organizaciones que sumieron a nuestro país en un conflicto armado interno<sup>1</sup>, entre ellas las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, agrupación con la cual se suscribió el Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> PÉREZ, Andrea Lissett. Tradiciones de Resistencia y Lucha: un análisis sobre el surgimiento y la permanencia de las guerrillas en Colombia. Revista Análisis Político. 2010. Vol. 23(70), p. 63-80. [citado el 18 de junio de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45578/46953>

<sup>2</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Habana, Cuba. 24 de agosto de 2016 [citado el 25 junio de 2018]. Disponible en: <http://www.altocomisionadopalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/-Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

El referido periodo tuvo su auge a partir del suceso conocido como “*El Bogotazo*”, no obstante, se considera que se gestó desde la época de los años treinta<sup>3</sup>, lo que torna adecuado hacer una referenciación de lo acontecido para esa época.

### ***1.1. EL APOYO A LOS MOVIMIENTOS OBREROS COMO ESTRATEGIA DEL LIBERALISMO PARA LLEGAR AL PODER.***

Para adentrarse en el análisis de ese periodo será necesario tener presente lo que ocurría políticamente en aquel entonces: el país tenía un fuerte bipartidismo “...*cuyas dos fidelidades hereditarias cobijaban la mayoría de la población y dejaban poco espacio para que se establecieran otros grupos*”<sup>4</sup>. Colombia había pasado por una etapa de gobiernos conservadores, el último de los cuales (1926-1930) desembocó en una crisis social, económica y política en la cual “...*las huelgas obreras y los motines estudiantiles recibieron respuesta de la violencia oficial*”<sup>5</sup> lo cual fue aprovechado por la oposición liberal que, con un proyecto de modernización del Estado, logró ganar las elecciones<sup>6</sup>.

En efecto, producto de la industrialización por la implantación de fábricas en las ciudades, emergió la clase obrera y con ella, los conflictos propios derivados de su explotación, lo que dio paso a manifestaciones y protestas que no recibían el apoyo del gobierno sino de fuerzas políticas más afines a su ideología y que, por ello, percibían justas sus reclamaciones, como ocurría con el Partido Socialista Revolucionario (PSR) -el cual en 1930 se transformaría en el Partido Comunista Colombiano (PCC)-.

En efecto, el análisis de la reacción oficial a las grandes huelgas que se presentaron en los años veinte, permite evidenciar que los conservadores veían al movimiento obrero e incluso al estudiantil como un enemigo político “*[p]or lo tanto, para la élite conservadora en el poder,*

---

<sup>3</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán., *op. cit.*, p. 23. En el mismo sentido, CÁCERES CÁCERES, Leonel Gustavo. *Violencia política y justicia transicional desde el derecho internacional humanitario*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez. 2016. p. 44. quien refiere que la época de “La Violencia” no se origina propiamente en 1948 con el asesinato del caudillo liberal Gaitán, aunque este hecho sí originó que la violencia se generalizara.

<sup>4</sup> BUSHNELL, David. *The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself*. Trad. Claudia Montilla V. 1ra ed. Bogotá: De Ariel. 2017. p. 270.

<sup>5</sup> VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Panamericana Editorial, 2010. p. 181.

<sup>6</sup> *Ibidem.*, p. 181.

*la respuesta a la cuestión social debía ser la combinación de la no intervención del Estado en los conflictos económicos entre el capital y el trabajo, con la aplicación del principio de autoridad cuando dichos conflictos rebasaban el supuesto marco económico en el que se movían... ”<sup>7</sup>.*

Aunque el derecho a la huelga ya había sido reconocido desde 1919<sup>8</sup>, la misma norma permitía a los patronos reemplazar a los huelguistas por nuevos trabajadores<sup>9</sup>, además de la detención de quienes tuvieran apenas un propósito manifiesto de promover el desorden o quitarle su carácter pacífico<sup>10</sup>, lo cual mostraba unas restricciones desde la institucionalidad al ejercicio de la protesta. Pero lo más reprochable e indicativo de su rechazo, fue la violenta represión del Estado a las mismas.

Muestras de ello fue lo ocurrido con la Tropical Oil Company<sup>11</sup>, en la que se aceptó por el Gobierno que la policía disparara a los huelguistas, producto de lo cual fallecieron 2 personas, se declaró el estado de sitio y fueron encarcelados los que participaron en la manifestación<sup>12</sup>.

De igual manera sucedió con la conocida como “*Masacre de las bananeras*” en la que ante la persistencia en la huelga por parte de trabajadores de la *United Fruit Company*, las autoridades resolvieron aumentar el pie de fuerza en la zona; impedir la locomoción de obreros

---

<sup>7</sup> ARCHILA, Mauricio. ¿De la revolución social a la conciliación? Algunas hipótesis sobre la transformación de la clase obrera colombiana 1919-1935. Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura. 1984. No. 12. p. 85-86. [citado el 1 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/36179>

<sup>8</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 78 (19 de noviembre de 1919). Sobre huelgas. Diario Oficial. No. 16.962 de 24 de noviembre de 1919. p. 2. En su artículo 1 reconoció la huelga como la posibilidad de abandono del trabajo, convenido o aceptado voluntariamente por un número tal de empleados, obreros o trabajadores, que produzcan la suspensión del funcionamiento de fábricas o empresas, siempre que, el objeto de ello fuera mejorar las condiciones retributivas de trabajo y que el abandono del trabajo se efectúe y sostenga de manera pacífica.

<sup>9</sup> *Ibidem.*, Artículo 4. “Las autoridades darán garantías eficaces a las personas y propiedades, prevendrán o disolverán las reuniones ilegales, y darán protección a los obreros y trabajadores que libremente quieran continuar su trabajo, y a los que se ofrezcan, contraten o enganchen para reemplazar a los que se hayan declarado en huelga”.

<sup>10</sup> *Ibidem.*, Artículo 2.

<sup>11</sup> Huelga que estuvo precedida en 1924 por otra en la que el resultado fue la represión y el despido de 1.200 trabajadores con la anuencia del Gobierno. GONZALEZ ARANA, Roberto y MOLINARES GUERRERO, Ivonne. Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950. Historia Caribe. 2013. Vol 8(22). p. 167-193. [citado el 5 de agosto de 2019]. Disponible en: [http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/-Historia\\_Caribe/article/view/924/604](http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/-Historia_Caribe/article/view/924/604)

<sup>12</sup> GONZALEZ ARANA, Roberto y MOLINARES GUERRERO, Ivonne., *op. cit.*, p. 177.

en tren; bloquear los sistemas de comunicación (correos, teléfonos, telégrafos y periódicos locales y nacionales); capturar masivamente, bajo la sindicación de ser comunistas, a quienes se encontraran reunidos; entre otras determinaciones que muestran la contundencia con que se manejó por las autoridades la situación, al punto que, declarado el estado de sitio el 5 de diciembre de 1928 y ante las presiones de la compañía estadounidense, se resolvió emitir un decreto mediante el cual se ordenó la dispersión de los huelguistas y, en caso de oposición, disparar, como en efecto ocurrió, provocando la muerte y lesiones a múltiples trabajadores que se resistieron a abandonar los puntos de congregación<sup>13</sup>.

Para justificar el uso de la violencia, el mencionado acto administrativo calificaba a los huelguistas como una “*cuadrilla de malhechores*” que habían usado vías de hecho materializadas en incendios, saqueos de almacenes, entre otros actos ejecutados por personas con ideologías comunistas y subversivas, por lo que se facultó a la fuerza pública para hacer uso de las armas contra quienes fueran sorprendidos en flagrancia realizando ese tipo de conductas<sup>14</sup>.

También resulta ejemplificativo del rechazo violento de la protesta lo acontecido con el movimiento estudiantil el 8 de junio de 1929, cuando justamente el general Carlos Cortés Vargas, involucrado en la masacre de las bananeras, fue nombrado director general de la Policía Nacional, acto que fue rechazado por universitarios, comerciantes y obreros, quienes desde los primeros días de junio iniciaron protestas en Bogotá. El presidente Abadía Méndez ordenó la intervención policial para dispersarlas, por lo que el 8 de junio, uniformados armados obstruyeron su paso y dispararon contra ellos, resultando asesinado Gonzalo Bravo Pérez, estudiante de Derecho de la Universidad Nacional y dos estudiantes gravemente heridos<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> ELÍAS CARO, Jorge Enrique. La masacre obrera de 1928 en la zona bananera de Magdalena-Colombia. Una historia inconclusa. Andes. 2011. Vol. 22. p. 1-27. [citado el 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/127/12719967004.pdf>

<sup>14</sup> *Ibidem.*, p. 20. Esa homologación de a huelga con actos de subversión también se registra en la prensa, al respecto, se puede consultar: ARCHILA NEIRA, Mauricio. Diciembre 6 de 1928. Sangre en la plantación. Semana. Bogotá, 30 de mayo de 2004. Especiales. [consultado el 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/conflicto-armado/articulo/sangre-plantacion/97967-3> y REDACCION EL TIEMPO. Masacre deja mil muertos. Periódico El Tiempo. Bogotá. 26 de abril de 2010. Archivo. [consultado el 4 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7670527>

<sup>15</sup> REVOLUCIÓN OBRERA. Un poco de historia – 8 de junio de 1929. Semanario Revolución Obrera. Bogotá, Vol. 272. 15 de junio de 2009. [consultado el 6 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://vidassilenciadas.org/un-poco-de-historia-8-de-junio-de-1929/>

Resultaba previsible el apoyo que el gobierno nacional iba a dar al manejo de esas manifestaciones por la Fuerza Pública, pues “[e]l gobierno de Abadía, en particular, entendió las movilizaciones de los trabajadores y las huelgas como la expresión del avance comunista y de grupos interesados en perturbar el orden público”<sup>16</sup>. El rechazo de la protesta social por las autoridades ya podía vislumbrarse desde la expedición de las denominadas “Ley de huelgas”<sup>17</sup>, el “Decreto de Alta Policía”<sup>18</sup> y la “Ley heroica”<sup>19</sup>. La primera, que indicaba que no podía efectuarse la suspensión colectiva de trabajo sin agotar los procedimientos de conciliación, so pena de sanciones penales; el segundo, que permitía disolver por medios violentos las reuniones, previo aviso a los manifestantes; y, la última, que tipificó como delito el “...agruparse, reunirse o asociarse bajo cualquier denominación, para (...) promover, estimar o sostener huelgas violatorias de las leyes que las regula”, facultando al jefe de Policía para disolver esas reuniones y a los jueces de prensa y orden públicos para conocer ese tipo de conductas, las cuales eran juzgadas sin la intervención de un jurado.

En efecto, como lo indica CÉSAR TORRES DEL RÍO

Tenemos presente que la movilización social, como manifestación de rechazo a la arbitrariedad y el autoritarismo, y ‘como medio para alcanzar reformas de variado orden era considerada desde los años veinte, una acción

---

<sup>16</sup> CAJAS SIERRA, Mario Alberto. Haciendo memoria de una Corte que le temía a la revolución: a propósito de un juicio de constitucionalidad a la represión bajo la hegemonía conservadora. Revista de Derecho. Barranquilla. 2018. No. 49. p. 327. [citado el 6 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n49/0121-8697-dere-49-317.pdf>

<sup>17</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 (4 de octubre de 1920). Sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas. Diario Oficial. No. 17.352 de 7 de octubre de 1920. p. 1.

<sup>18</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 707 (26 de abril de 1927). Por el cual se dictan reglamentos de Policía Nacional sobre orden público, reuniones públicas y posesión de armas y municiones. Diario Oficial. No. 20.480 de 28 de abril de 1927. p. 1.

*“Artículo 8. Para disolver una reunión, como medida preventiva, según el artículo anterior, el Jefe de Policía y en su defecto cualquier funcionario o agente de la misma, invitará de viva voz y hasta por dos veces a los concurrentes a disolverse, y si no fuere atendido ordenará la disolución con dos toques de corneta o de tambor o enarbolando y bajando alternativamente una bandera blanca.*

*Artículo 9. Si a pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, se desatendiere la orden o fueren agredidos los funcionarios o Agentes de Policía por medios violentos, se procederá a disolver el tumulto haciendo uso de la fuerza y a detener a las personas rebeldes para que se les exijan las responsabilidades del caso”.*

<sup>19</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 69 (30 de octubre de 1928). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre defensa social. Diario Oficial. No. 20934 de 2 de noviembre de 1928. p. 1.



subversiva, desestabilizadora del andamiaje institucional y susceptible de condena social y legal. El trabajador, el ciudadano, el campesino y el indígena eran tratados como enemigos de la sociedad'<sup>20</sup>.

De ese contexto se extrae que la hegemonía conservadora había dejado al trabajador al arbitrio de las empresas e industrias, pues solo intervenía en los conflictos laborales para “controlar las alteraciones al orden público”, con lo cual negaba al obrero su capacidad como ciudadano de reclamar por condiciones de trabajo dignas y justas y, por ende, excluía a los trabajadores del escenario democrático.

Si el Estado no desarrolla los mecanismos de negociación, sino que la deja al arbitrio de las leyes de la oferta y la demanda, y sólo interviene cuando hay situación de orden público, el movimiento obrero está objetivamente excluido, como movimiento, del juego democrático. No es extraño, por tanto, que aún obreros sin afinidades radicales, desarrollen actitudes opositoras al Estado. ‘Nosotros,’ decía un dirigente obrero en 1924, ‘no creemos más en la intervención del gobierno como un medio para resolver nuestros problemas. De ahora en adelante, la acción de los trabajadores debe estar desligada de todo tipo de acción oficial’<sup>21</sup>.

Esa situación fue aprovechada hábilmente por el liberalismo que empezó a preparar el camino para llegar al poder a través del planteamiento de nuevas relaciones entre obreros – Estado<sup>22</sup>. De este modo, optó por la oportuna intervención estatal en los conflictos laborales

---

<sup>20</sup> TORRES DEL RÍO, César. Colombia siglo XX. Desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe. Bogotá: Norma, 2010, p. 79. Citado en: GONZALEZ ARANA, Roberto y MOLINARES GUERRERO, Ivonne., *op. cit.*, p. 178.

<sup>21</sup> ARCHILA, Mauricio. *¿De la revolución social a la conciliación?* *op. cit.*, p. 86 a 87.

<sup>22</sup> El periódico El Tiempo, en torno al manejo que se dio a la huelga de las bananeras ya indicaba: “*No se trata de arreglar de cualquier modo una situación difícil, sino de evitar para un futuro inmediato el retorno de más graves sucesos. Para ello, se necesita un gran colombiano sabio, prudente, estadista, y que no olvide las circunstancias que rodean el conflicto. Que no olvide como la United Fruit Company maneja la vida política y civil del Magdalena; que no crea indispensable enviar batallones para cazar como a bestias y no sea duro e implacable con ellos y meliflúo y dócil con los agentes de la frutera*”. El Tiempo, “Editorial”, Bogotá diciembre 7 de 1928. Citado en: ELÍAS CARO, Jorge Enrique., *op. cit.*, p. 19.

(presionando la negociación entre las partes) y la aplicación de políticas laborales y de bienestar que permitieron cooptar al movimiento sindical<sup>23</sup>.

Desde 1920 el partido liberal ya había incorporado en su plataforma política algunas reivindicaciones obreras, en efecto, desde la Convención Nacional Liberal celebrada el 29 de marzo de 1922 había planteado su compromiso con las libertades públicas, la cuestión social y la modernización.

La defensa inflexible de las libertades públicas, la implantación del voto de censura en el Congreso, la elección popular de alcaldes, la mejora de la condición civil de la mujer casada, la supresión del voto a que tenía derecho el ejército, la autonomía universitaria, la organización de la asistencia pública como servicio esencial, la creación de la oficina del Trabajo, el fomento del ahorro popular, la intervención del Estado en la economía, fueron las tesis con las cuales se comprometió el liberalismo<sup>24</sup>.

Estas posturas habían logrado atraer incluso a quienes defendían ideas socialistas, pues el General Benjamín Herrera, en ese entonces jefe del partido liberal, supo unificar los objetivos de ambas tendencias políticas e ideológicas para aglutinarlas en pro del liberalismo.

...el General Herrera logró imponer en el seno del liberalismo sus tesis socializantes, y con extraordinaria audacia y flexibilidad política pudo agrupar en torno al Partido Liberal a jóvenes intelectuales, artesanos, obreros, campesinos y estudiantes, que de otro modo se hubieran reunido bajo las banderas del socialismo revolucionario. La Convención Liberal de Ibagué, reunida en 1923, acogió en su plataforma las conclusiones de la Convención Socialista de Honda, de modo que –cuenta Gerardo Molina– ‘el acuerdo entre los dos partidos era casi absoluto, hasta el punto de que muchos pensaron que era inútil persistir en la formación de una nueva colectividad política’.

(...)

---

<sup>23</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. ¿De la revolución social a la conciliación? *op. cit.*, p. 85 a 86.

<sup>24</sup> TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. La herencia del 22. Periódico El Espectador. Bogotá. 28 de marzo de 2012. Nacional. [consultado el 5 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/herencia-del-22-articulo-335132>

Herrera fue más lejos aún: impuso candidatos obreros y campesinos a los concejos municipales: abogó por una ley de participación de los obreros en las ganancias de las empresas y declaró su apoyo irrestricto a las tesis de expropiación del latifundio. La apertura socialista del liberalismo, que él presidió e impulsó, contribuyó decisivamente a contener, dentro de las filas del gran partido, a la poderosa corriente de las masas populares, que años más tarde constituiría el gran ejército del gaitanismo<sup>25</sup>.

De este modo, el apoyo al liberalismo del movimiento sindical hizo que lograra cooptar sectores obreros y populares, quienes a su vez creyeron encontrar en ese partido un aliado contra la represión conservadora. Así, con el conservadurismo débil y dividido se dio inicio a la llamada “*República liberal*” con Enrique Olaya Herrera en la presidencia.

Olaya Herrera, consiente de la división política del país tras el paso de sucesivos gobiernos conservadores por uno liberal, decidió nombrar un gabinete paritario, lo cual no apaciguó los ánimos entre los miembros de ambos partidos y, por el contrario, se siguieron presentando episodios violentos entre unos y otros, los que se incrementaron por la resistencia de los conservadores al nombramiento de alcaldes, gobernadores, policías, jueces y maestros liberales<sup>26</sup>.

En cuanto a los movimientos cívicos y sociales, Olaya Herrera optó por una política más intervencionista en materia económica en la que, en todo caso, no dejó de lado la represión, la cual no obstante fue más reducida. Se trataba de “...implementar una nueva relación con los trabajadores: el Estado reprime preventivamente pero también presiona la negociación de las dos partes y legisla en materia laboral y sindical facilitando institucionalmente la co-optación del movimiento obrero que el liberalismo venía practicando desde los veintes...”<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> VIDALES, Carlos. La circunstancia social de Suenan timbres. Academia. 1976. p. 85-86. [citado el 5 de agosto de 2019]. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30455098/La\\_circunstancia\\_social\\_de\\_Suenan\\_Timbres.pdf?response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DLa\\_circunstancia\\_social\\_de\\_SUENAN\\_TIMBRE.-pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-AmzCredential=AKIAI-WOWYYGZ2Y53UL3A%-2F20191107%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20191107T205-604Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=6a9fb1caee52646095fb3b866-d68594100a-71c5a03e68a118b4d4a70ff1f87dc](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30455098/La_circunstancia_social_de_Suenan_Timbres.pdf?response-contentdisposition=inline%3B%20filename%3DLa_circunstancia_social_de_SUENAN_TIMBRE.-pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-AmzCredential=AKIAI-WOWYYGZ2Y53UL3A%-2F20191107%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191107T205-604Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=6a9fb1caee52646095fb3b866-d68594100a-71c5a03e68a118b4d4a70ff1f87dc)

<sup>26</sup> MELO, Jorge Orlando. Historia Mínima de Colombia. Madrid: Turner Publicaciones S.L. 2017. p. 198-200.

<sup>27</sup> ARCHILA, Mauricio. ¿De la revolución social a la conciliación? *op. cit.*, p. 89.

Es así como se profirió la Ley 83 de 1931 que reconoció a la asociación sindical como un derecho, estableció el mecanismo para el reconocimiento de su personería jurídica y la sanción para quien atente contra el mismo<sup>28</sup>. A su vez, la Ley 129 de 1931<sup>29</sup> que adoptó las Convenciones de la OIT que fijaron la jornada laboral en 8 horas diarias y el Decreto 895 de 1934, mediante el cual se hizo efectiva esta última norma<sup>30</sup>. Pero también, mediante la primera de las leyes mencionadas, se consagraron sanciones para los sindicatos en ciertas circunstancias, como cuando estos se colocaran en una situación de hecho permanente que violara las disposiciones legales<sup>31</sup>.

Bajo esta línea de acción, el liberalismo había ganado simpatizantes al punto que el PCC había perdido fuerza en el movimiento obrero. De hecho, las últimas protestas habían sido dirigidas por una corriente del liberalismo agrupada en la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria (UNIR), dirigida por Jorge Eliécer Gaitán<sup>32</sup>. *“Tanto de la crisis del PSR y del PCC, como de la corta existencia de la UNIR, el gran beneficiado fue el Partido Liberal. Ello se debió en gran parte a la nueva táctica que desde el Estado adelantó en relación a las clases subordinadas, y a la clase obrera en concreto”*<sup>33</sup>.

Como consecuencia de esa nueva línea de acción del liberalismo, este logró hacerse al poder en las elecciones presidenciales siguientes en las que además no hubo participación de los conservadores, por lo que en 1934 fue elegido Alfonso López Pumarejo, quien en su primera administración llevó a cabo su programa de la *“Revolución en marcha”* con el cual, a través de

---

<sup>28</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 83 (23 de junio de 1931). Sobre sindicatos. Diario Oficial. No. 21.735 de 10 de junio de 1931. p. 8.

<sup>29</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 129 (23 de noviembre de 1931). Por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional de Trabajo, en sus 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 11. Diario Oficial No. 21.865 de 14 de noviembre de 1931.

<sup>30</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 895 (26 de abril de 1934). Por el cual se aprueba una resolución de la oficina general del trabajo. Diario Oficial No. 22.583 de 14 de mayo de 1934. p 2.

<sup>31</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 83 (23 de junio de 1931)., *op. cit.*, p. 8.

<sup>32</sup> ARCHILA, Mauricio. *¿De la revolución social a la conciliación?.*, *op. cit.*, p. 83 a 84.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 85.

un congreso compuesto solamente por liberales, logró obtener una novedosa enmienda constitucional a través del Acto Legislativo 01 de 5 de agosto de 1936<sup>34</sup>.

La referida reforma constitucional pretendió la modernización del Estado a través de distintas medidas, de las que vale destacar, por su directa injerencia en los movimientos sociales y obreros, las siguientes: el intervencionismo estatal en la economía; la posibilidad de que analfabetos y pobres ejercieran el voto; la reforma tributaria que creó el impuesto sobre la renta y el patrimonio, la cual implicaba mayores tributos para los sectores con mejores ingresos; reformuló las relaciones entre Iglesia y Estado a través de la libertad de culto; nacionalizó a la Policía; limitó la huelga en servicios públicos y asignó a la propiedad privada una función social, lo que se traducía en que el dominio de la tierra generaba obligaciones<sup>35</sup>.

La función social asignada a la propiedad dio paso a la reforma agraria de 1936 (Ley 200 de 1936), la cual, aunque pretendía solucionar el problema de los latifundios improductivos y estimular la productividad de la propiedad agraria, se mostró finalmente como una estrategia para apaciguar al movimiento campesino, pues en últimas resultó “...claramente favorable a los grandes propietarios, y zanjó el conflicto por la tierra en beneficio de la legalización de sus títulos, no de los de los pequeños colonos”<sup>36</sup>.

Ahora bien, respecto de organizaciones sindicales

[la] política del liberalismo era ganarse para sí a todo el movimiento sindical, motivo por el cual facilitó escenarios para una mayor libertad de movilización social. Como bien lo anota Tirado Mejía: ‘[...] los gobiernos liberales, especialmente los de López Pumarejo, trataron de ganarse el respaldo sindical y de constituir a las centrales obreras en uno de los pilares de apoyo del Gobierno. Esto era un cambio de estilo respecto a los gobiernos conservadores. La iniciativa de creación de sindicatos en muchos casos partió de funcionarios estatales, y el tratamiento que se les dio a las huelgas fue de intervencionismo

---

<sup>34</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 182 a 184.

<sup>35</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (5 de agosto de 1936). Reformatorio de la Constitución. Diario Oficial No. 23263 de 22 de agosto de 1936. p. 5.

<sup>36</sup> BOTERO, Sandra. La reforma constitucional de 1936, el Estado y las Políticas sociales en Colombia. Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura. 2006. Vol. 33. p. 85-109. [citado el 15 de junio de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/8216/8860>

estatal, pero no de un carácter policivo, sino como mediador [...]. Dentro de su función modernizante y captadora, el gobierno de López apoyó al movimiento sindical por razones económicas y políticas”<sup>37</sup>.

En todo caso, aunque a López Pumarejo se le atribuye un apoyo a organizaciones sindicales, no puede perderse de vista que en la práctica limitó para los trabajadores de empresas de servicios públicos uno de sus derechos más esenciales, como lo es ejercer la huelga, lo cual, aunque motivado en intereses generales, restringió uno de los medios democráticos a su alcance para mostrar su rechazo a las políticas laborales.

Así, a pesar de la cercanía del gobierno a los movimientos obreros, a este no le fue posible su control y regulación total, por lo que durante su gobierno se continuaron y hasta se incrementaron en sus primeros años las huelgas y paros cívicos, inclusive en los sectores para los que se había establecido la prohibición. No obstante, a medida en que se demostraba la intervención efectiva del gobierno en la mediación en los conflictos laborales, estos fueron disminuyendo<sup>38</sup>. Esto lleva a concluir que la efectiva canalización por el gobierno de las reclamaciones que realizaban los obreros permitía su reconocimiento como ciudadanos inmersos en el juego político y democrático, lo que a su vez llevó a los trabajadores a propender por salidas pacíficas a sus conflictos.

De este modo, puede decirse que es notable el cambio entre la hegemonía conservadora y la república liberal en torno al respaldo a los movimientos sociales y obreros. No solo creó el Ministerio del Trabajo para velar por la dignificación de las condiciones laborales, sino que también estimuló la creación y legalización de los sindicatos, al punto que ganó el apoyo político del PCC que llevó a la constitución *-de facto-* de un “Frente Popular” entre diversas organizaciones de izquierda y el gobierno, el cual, implícitamente aceptó esta adhesión<sup>39</sup>. De hecho, durante su mandato se logró la unión sindical en 1936 a partir de la cual nació la

---

<sup>37</sup> TIRADO MEJÍA, Álvaro. Colombia: siglo y medio de bipartidismo. En: Colombia hoy. Perspectivas hacia el siglo XXI. 14 Editorial Bogotá. Siglo XXI. 1991. p. 149. Citado en: GONZÁLEZ ARANA, Roberto y MOLINARES GUERRERO, Ivonne., *op. cit.*

<sup>38</sup> MORA TOSCANO, Oliver. La reforma laboral implementada durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo. Apuntes del CENES. 2016. Vol. 35(61). p. 115-146. [citado el 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/4150/5193>

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 8.

Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y se ofrecieron ayudas financieras a la realización de congresos obreros<sup>40</sup>.

No obstante, a partir del año 1937 los empresarios empiezan a presionar al gobierno para cesar en su política reformista e impedir la intervención del sindicalismo en la política, por lo que a la oposición se suma la derecha liberal en cabeza de Eduardo Santos Montejó quien gobernó el país entre 1938 y 1942 por los votos de su partido, socialistas, miembros de la CTC y comunistas. Estos últimos en tanto temerosos de la amenaza “fascista” que para ellos representaba el partido conservador, dieron su respaldo a su candidatura, pero él, no obstante, concibió a “...*los sindicatos y en general las organizaciones populares como un simple instrumento electoral que serviría para derrotar electoralmente al conservatismo y, por lo tanto, les exige el abandono de cualquier pretensión de constituir una fuerza política específica*”<sup>41</sup>.

En efecto, durante su mandato, si bien mostró cercanías con sindicalistas, solo era con los matriculados en su propio partido, por lo que a excepción del descanso dominical y festivo remunerado<sup>42</sup>, en su gobierno no se evidenció mayor apoyo al movimiento obrero, incluso, en este gobierno se propició una división de la unión sindical lograda a través de la CTC pues se intentó la exclusión de los socialistas y comunistas de las directivas de los sindicatos y se expidió el Decreto 1485 de 1942 que impuso mayores límites a la huelga y la conciliación para la superación de conflictos laborales. Tampoco, a excepción de materias como cultura y educación, en su mandato se vislumbraron grandes transformaciones, al punto de considerarse su gobierno como “la gran pausa”.

Posteriormente, el respaldo que Lopez Pumarejo había ganado entre el movimiento sindical y partidos de izquierda lo llevó al poder en una nueva oportunidad para el periodo de 1942 a 1946, durante la cual se logró una reforma laboral a través de la Ley 6 de 1945 en la que se establecieron mecanismos de regulación de las movilizaciones obreras y sindicatos y se

---

<sup>40</sup> MORA TOSCANO, Oliver. *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>41</sup> *Ibidem.*, p. 9.

<sup>42</sup> GÓMEZ MARTÍNEZ, Eugenio. La Gran Pausa de Eduardo Santos. *Credencial Historia*. 2006. No. 124. [citado el 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-194/la-gran-pausa-de-eduardo-santos>.

reconocieron a los trabajadores una serie de derechos que hasta ese momento no consagraban las leyes en su favor<sup>43</sup>, entre ellos, el fuero sindical.

Pese a ello, este resultó un gobierno mucho más moderado en temas de reformas y sin que mostrara una notable injerencia del Estado en la mediación de los conflictos laborales en apoyo de los trabajadores, aunque no por ello dejó de propiciarse la creación de sindicatos y su legalización pues, en efecto, durante su presidencia se creó la Federación Colombiana de Trabajadores del Estado y los sindicatos de la rama judicial, bancos y sector educativo<sup>44</sup>.

Las limitaciones y restricciones a la huelga se aceptaron por los sectores obreros ante el temor de la desestabilización de un gobierno que había mostrado estar de su lado. Es más, las cercanías del presidente con los sectores de izquierda impidieron que en mayo de 1944 el Senado aceptara su renuncia<sup>45</sup>. No obstante, justamente esas alianzas tácitas en un “Frente Popular” llevaron a que en julio de 1944 la oposición pretendiera un golpe de Estado, por lo cual este fue apresado. Pese a que este intento falló debido a las masivas manifestaciones populares en apoyo de López Pumarejo, este, sumido en escándalos continuos de corrupción por parte de sus familiares<sup>46</sup>, presentó una nueva renuncia en julio de 1945, no sin antes lograr la aprobación de la Ley 100 de 1944<sup>47</sup>, utilizada por el presidente como un mecanismo para apaciguar a sus opositores<sup>48</sup>.

Esta norma implicó un retroceso en cuanto a los avances logrados en el año 1936 respecto al intento de superación de las relaciones laborales serviles que existían en el campo, pues estableció los contratos de aparcería<sup>49</sup>, así como también lo fue la reforma laboral, al ser

---

<sup>43</sup> MORA TOSCANO, Oliver., *op. cit.*, p. 11.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 12.

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p. 12.

<sup>46</sup> ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. El cuartelazo de Pasto. *Historia Crítica*. 2009. No. 37. p. 148–169. [citado el 12 de agosto de 2019]. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-16172009000100010](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172009000100010)

<sup>47</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 (31 de diciembre de 1944). Sobre régimen de tierras. *Diario Oficial* No. 25.759 de 6 de febrero de 1945. p. 2.

<sup>48</sup> MORA TOSCANO, Oliver., *op. cit.*, p. 13.

<sup>49</sup> FAJARDO M., Darío. La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *Revista reforma agraria, Colonización y cooperativas*. 2002. Vol. 1. p. 4-20. [citado el 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://conectarural.org/sitio/reconociendo/pdf/13-Tierra-PoderPolitico.pdf>



excesivamente restrictiva del derecho a la huelga y propugnar por la apoliticidad del movimiento sindical, lo cual finalmente implicó la exclusión de la izquierda radical de estos escenarios democráticos.

Tras su renuncia fue sucedido por Alberto Lleras Camargo<sup>50</sup> quien propició un “*apaciguamiento de los sectores más beligerantes del conservatismo, expresado en primer lugar en hacer aprobar la amnistía para los militares involucrados en el golpe de Estado contra López en 1944*”<sup>51</sup>, pero también al demostrar su intención de dar aplicabilidad irrestricta a la ley que restringía la huelga, al punto de declarar la ilegalidad de aquella presentada en solidaridad con los trabajadores de textiles Monserrate en noviembre de 1945 tras 2 meses sin que se presentara ninguna intervención del Estado -como antes ocurría prematuramente- lo que condujo a la represión y al despido de más de 26 dirigentes sin el respeto al fuero sindical<sup>52</sup>.

Dicha huelga propició un debate en la Cámara de Representantes en el que conservadores y gaitanistas piden la disolución de la CTC por su intervención en política.

En efecto, Jorge Eliécer Gaitán era abiertamente anticomunista y por ello, a pesar de su apoyo al movimiento sindical y de haber litigado en representación de trabajadores, rechazaba la intromisión del comunismo en las expresiones obreras. De ahí que convocó a sus seguidores a formar una nueva central denominada Confederación Nacional de Trabajadores, la cual, no obstante, en ese entonces, no salió adelante<sup>53</sup>.

La división en los movimientos sindicalistas que fue auspiciada por el propio gobierno dio inicio a la crisis de la república liberal. Al interior de ese partido se empieza a vislumbrar una ruptura, pues por un lado empezaba a manifestarse un movimiento de rebeldes populistas encabezado por Jorge Eliécer Gaitán, quien rechazaba a la “*oligarquía*” pues, “[s]egún él, los oligarcas liberales y conservadores competían por el botín y el prestigio del poder, mientras

---

<sup>50</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 281.

<sup>51</sup> OVIEDO HERNÁNDEZ, Álvaro Augusto. Ideología política y sindicalismo en Colombia, 1944-1946. Inicios de la Ofensiva contra el llamado sindicalismo político. Memoria y Sociedad. 2008. Vol. 12(25). p. 122 [citado el 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://go.galegroup.com/ps/anonymous?id=GALE%7CA2461-00230&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=01225197&p=IFME&sw=w>

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 122 a 123.

<sup>53</sup> *Ibidem.*, p. 125.

*ignoraban las necesidades de las masas y, en última instancia, estaban unidos por una alianza tácita y non sacta para impedir cambios significativos*”<sup>54</sup> y, por otro, un liberalismo moderado en cabeza de “*un político seductor de las maquinarias y usufructuario de los gobiernos de partido*”<sup>55</sup>. Así las cosas, Gaitán encarnaba a cierto sector liberal -e incluso conservador-, pero también a algunos que, sin sentirse representados en ninguno de los dos partidos tradicionales, propugnaban por cambios a favor de las clases sociales no privilegiadas.

Es así como en el año 1946 lanza su candidatura por los liberales, sin embargo, su iniciativa no fue aceptada pues la maquinaria de su partido nominó también a Gabriel Turbay.

## **1.2. EL DISTANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CON LOS MOVIMIENTOS SOCIALES A PARTIR DE LA CAÍDA DE LA REPÚBLICA LIBERAL**

La división del liberalismo propició que venciera en la contienda electoral el candidato conservador Mariano Ospina Pérez, quien durante su mandato recurrió como estrategia a provocar la división sindical. Para ello se desmontó la prohibición del paralelismo sindical al punto que en 1949 se otorgó personería jurídica a la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), organización que contrario a la CTC, representaba un movimiento apolítico. De ahí que se iniciara una persecución contra los miembros de esta última, persecución que esta vez fue apoyada por el liberalismo en un intento de excluir a sus miembros considerados comunistas<sup>56</sup>.

En el aspecto político, Ospina Pérez, con un espíritu conciliador, inició su gestión formando un gobierno de coalición pues, buscando prevenir la reaparición de la violencia, designó un gabinete paritario, pero el cambio de dirección generó brotes, por un lado, por conservadores que cobraban las ofensas recibidas durante el predominio liberal y, por otro, de liberales que se negaban a aceptar la derrota<sup>57</sup>: “*Desde finales de 1947 se presentaron choques armados, sobre todo en zonas rurales, en los que murieron liberales: era evidente que en varias*

---

<sup>54</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 284.

<sup>55</sup> SANCHEZ- ÁNGEL, Ricardo. Gaitanismo y nueve de abril. Papel Político. 2008. No. 13(1). p. 13-49. p. 16. [citado el 11 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/777/77716563002.pdf>

<sup>56</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protestas sociales en Colombia 1946-1958. Historia Crítica. 1995. No. 11. p. 63-78. p. 68. [citado el 12 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/historicrit11.1995.03>

<sup>57</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 287 a 288.

*regiones los jefes conservadores locales, a veces con la complicidad de las autoridades, promovían el ataque a los liberales, para amedrentarlos y afirmar su dominio”*<sup>58</sup>.

Además de ello, aunque un gobierno de coalición, en principio, puede mostrarse saludable en términos de la violencia bipartidista, no deja de lado el hecho de que existían personas que se sentían excluidas de ambos partidos, lo que generó inconformismo de su parte. Una muestra de ello es lo que acontecía al interior del partido liberal, pues muchos, al empezar a sentirse abandonados por sus dirigentes<sup>59</sup> buscaron apoyo en Jorge Eliécer Gaitán, quien, no obstante, como ya se adujo, hasta ese entonces no había logrado el aval del liberalismo.

Gaitán supo capitalizar ese descontento popular tanto de liberales como de conservadores<sup>60</sup> y de la demás ciudadanía insatisfecha. Para ello, fundó su discurso en la diferenciación entre lo que él llamó “*el país nacional y el país político*”, en tanto refería que este último manejaba la economía en beneficio de las clases privilegiadas, por lo que era importante la participación del pueblo en la dirección del Estado<sup>61</sup>. Entonces, planteó una lucha ideológica contra la oligarquía, la cual aducía estaba inmersa en ambos partidos políticos<sup>62</sup>. Por ello, alcanzó a representar a sectores de todas las fuerzas políticas colombianas, con excepción de los comunistas<sup>63</sup>.

En ese escenario de polarización, la violencia por motivos políticos fue una constante, razón por la que Jorge Eliécer Gaitán, quien para ese momento ya era jefe del liberalismo, tomó la iniciativa de organizar una gran manifestación que se denominó “*La marcha del silencio*”,

---

<sup>58</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 214.

<sup>59</sup> ALAPE, Arturo. Bogotazo. Memorias del olvido. Abril 9 de 1948. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A., 1987. p. 33.

<sup>60</sup> Refiere Lucio Pabón Núñez que “*Gaitán había penetrado también las masas populares del partido conservador... comprobé cómo un no despreciable número de copartidarios eran sinceramente gaitanistas, porque creían que Gaitán era una solución para sus problemas, era un verdadero redentor... Y había mucho de esto de penetración de Gaitán en la conciencia, en el corazón de los conservadores de baja extracción*”. ALAPE, Arturo., *op. cit.*, p. 43.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, p. 33 y 47.

<sup>62</sup> Continuamente expresaba que “*el hambre no es liberal ni conservadores, y el paludismo no es liberal ni conservador, afecta es a la gente del pueblo, a la gente de arriba no le afecta*”. ALAPE, Arturo. Bogotazo. Memorias del olvido... p.113. A la vez, replicaba comportarse como un hombre de partido “*porque él decía que tanto valía la vida de un liberal, como la de un conservador*”. *Ibidem.*, p. 140.

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p. 73.

movilización realizada en febrero de 1948 y en la que participaron multitudes calladas cuyo único orador era él, quien como su vocero expresó:

Os pedimos que cese la persecución de las autoridades; así os lo pide esta inmensa muchedumbre. Os pedimos una pequeña y grande cosa: que las luchas políticas se desarrollen por los cauces de la constitucionalidad. No creáis que nuestra serenidad, esta impresionante serenidad ¡es cobardía! Nosotros, señor presidente, no somos cobardes. Somos descendientes de los bravos que aniquilaron la tiranía en este suelo sagrado. Somos capaces de sacrificar nuestras vidas para salvar la paz y la libertad de Colombia<sup>64</sup>.

Como se advierte, el país soportaba la lucha entre miembros de partidos tradicionales, pero revelaba a su vez fuerzas que, sintiéndose al margen de ellos, también imploraban un ejercicio democrático pacífico. Se trataba de una iniciativa que pedía piedad para los que sufrían atentados a sus vidas, integridad y bienes por motivos políticos, por lo que los manifestantes, en un silencio más poderoso que los gritos, reclamaban paz y tranquilidad. Irónicamente, ese mismo día, en la ciudad de Manizales, liberales fueron atacados por policías, dejando un saldo de 12 personas fallecidas<sup>65</sup>.

Ante la inmensa acogida del gaitanismo, tras la derrota del liberalismo, este partido “...empezó finalmente a conciliar sus diferencias y apretar filas, y no tuvo más alternativa que aglutinarse alrededor de Jorge Eliécer Gaitán”<sup>66</sup>, quien se perfilaba como el próximo candidato presidencial por esa corriente con una propuesta de reforma agraria radical y de cambios en la economía del país que despertaron adeptos, pero también enemistades.

Sin embargo, a pesar de la Marcha del Silencio, la violencia no cesó y más tarde tendría como otra más de sus víctimas, en confusos hechos, al mismo Jorge Eliécer Gaitán, quien fue asesinado el 9 de abril de 1948.

---

<sup>64</sup> ALAPE, Arturo. *op. cit.*, p. 144.

<sup>65</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 214.

<sup>66</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 288.

Ante la convicción de que su muerte fue causada por sus enemigos políticos, se generaron un sinnúmero de protestas por parte de gaitanistas en muchas regiones y localidades<sup>67</sup>:

Ese mismo día, se fugó de la Penitenciaría de Ibagué alias “Tirofijo”, quien en venganza por la muerte de Gaitán “[e]stablece contacto con elementos exaltados de la población y el 12 de octubre de 1948 promueve la primera reunión que se efectuó en el norte del Huila para organizar la lucha que después se convirtió en ‘la violencia’”<sup>68</sup>. Es así como se aprovisionaron de armas y reclutaron personal para formar una resistencia civil que se proclamó “...defensor[a] de la región, custodios de los campesinos y ‘adalides de la libertad’”<sup>69</sup>.

Los jefes liberales trataron de convertir la furia desordenada popular en presión para lograr la caída de Ospina Pérez, así

Finalmente, en Bogotá, siguiendo a los jefes, una gran masa se acercó al Palacio de Gobierno, donde esperaron los resultados de las negociaciones con el presidente. Carlos Lleras y Darío Echandía pidieron su renuncia, pero el presidente defendió su legitimidad, esperando la llegada de refuerzos militares. En la mañana del 10 de abril, cuando el gobierno ya había reprimido la revuelta, que pudo haber dejado unos 2000 muertos en Bogotá y unos 500 en el resto del país, se logró un acuerdo: habría otra vez un gobierno de coalición nacional, con un ministro de gobierno liberal, para garantizar un régimen imparcial en las siguientes elecciones y evitar más violencia<sup>70</sup>.

Pese a que el presidente había optado por un gobierno paritario, la violencia y desconfianza persistieron. Por ejemplo, el pueblo de Rionegro, reconocido por su fidelidad al liberalismo, fue quemado con ayuda oficial<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Según registra David Bushnell, los motines no solo ocurrieron en la capital en el conocido “Bogotazo”, también una muestra en extremo violenta acaeció en Puerto Tejada, Cauca cuando “...furibundos liberales asesinaron a algunos conservadores notables, los decapitaron y posteriormente jugaron fútbol con sus cabezas en la plaza del pueblo”. GUZMÁN CAMPOS, Germán. *et al.* La violencia en Colombia, 2<sup>o</sup> Edición, 2 vol., Bogotá, 1962–1964, t. 2. p. 370, Citado en: BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 289.

<sup>68</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 40.

<sup>69</sup> *Ibidem.*, p. 41.

<sup>70</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 215.

<sup>71</sup> *Ibidem.*, p. 216.

Tras las acusaciones de Laureano Gómez sobre un fraude electoral planeado por los liberales por la existencia de cédulas de ciudadanía falsas, estos, siendo aún mayoría en el Congreso, anticiparon las elecciones presidenciales para noviembre de 1949 a fin de evitar la anulación masiva de los documentos de identidad de los miembros de su partido. Este acto fue rechazado por los conservadores quienes consideraron que sus contrarios persistían en la defensa del fraude, por lo que procedieron a su ataque para lo cual recurrieron a la ayuda de la policía<sup>72</sup>.

...Desde las altas directivas conservadoras, con anuencia del Gobierno, se imparte la orden perentoria de ganar las elecciones a fin de asegurar la estabilidad del régimen. Para ello, reducir al enemigo a la impotencia, diezmarlo. Siendo la policía el vehículo indicado, los políticos la utilizan como legión fulminatriz y puesto que la adversa mayoría política está en los campos, es el campesino el que va a ser diezmado. Así se plantea la tragedia que enfrenta a muerte a dos importantes sectores de la patria: Policía y Campesinado<sup>73</sup>.

Por su parte, el liberalismo intenta destituir al presidente acusándolo de violación a la Constitución, pero al ser enterado este sobre que el 9 de noviembre sería juzgado, clausuró el Congreso, cerró las asambleas departamentales, declaró el estado de sitio y decretó la censura a la prensa y las comunicaciones, incluyendo correo, telegramas y llamadas telefónicas<sup>74</sup>. Esto derivó en que el partido liberal “...apel[ara] entonces a la oposición extraparlamentaria [con lo que] favoreció la formación de las primeras guerrillas rurales...”<sup>75</sup>.

Se desató una estrategia política que enfrentó a los partidos tradicionales bajo unos factores determinantes que GERMÁN GUZMÁN CAMPOS<sup>76</sup> sintetiza así:

---

<sup>72</sup> MELO, Jorge Orlando. *op. cit.*, p. 217.

<sup>73</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 259.

<sup>74</sup> REDACCIÓN EL TIEMPO. Siglo XX en el tiempo. Año 1949. Periódico El Tiempo. Bogotá, 10 de noviembre de 1999. Archivo. [consultado el 12 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-958512>

<sup>75</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 186.

<sup>76</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 43.

- a) Estabilización del grupo conservador en el poder, con exclusión violenta del contendor liberal.
- b) Utilización de la policía en una campaña de persecución, innegablemente pensada y planeada desde altas esferas del gobierno.
- c) Declaración de la resistencia civil por el partido liberal perseguido, la que pronto se tradujo en acciones de grupos armados.

Ese escenario pone en evidencia una lógica de limitar el acceso al poder bajo una sola ideología: por un lado, la policía intenta reprimir los brotes de violencia y movilizaciones de liberales haciendo uso de las armas<sup>77</sup>, presentándose un fenómeno que podría considerarse el surgimiento del paramilitarismo<sup>78</sup>, derivado de la “*guerra sucia*” en la que algunos líderes conservadores, oriundos de la vereda Chulavita, del municipio de Boavita, Boyacá, conocidos como los “*chulavitas*”<sup>79</sup> se articulaban con poderes locales para eliminar a los liberales “*nueveabrileños*”<sup>80</sup>, dándoles muerte, así como a comunistas, ateos y masones.

Por otro lado, los liberales, ante la negación de un ejercicio democrático legítimo y el atentado contra la vida de sus copartidarios, empiezan a conformar grupos de organizaciones guerrilleras de autodefensa que a su vez acosaban a los agentes del gobierno y sus simpatizantes, mientras protegían a los integrantes de su partido<sup>81</sup>. En efecto, en algunos municipios, los dirigentes conservadores fueron apresados por multitudes liberales que buscaban hacer “*justicia por propia mano*”<sup>82</sup>; es así como en los Llanos Orientales, Eduardo Franco Isaza y Eliseo

---

<sup>77</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 44.

<sup>78</sup> Según Mauricio Archila Neira, aunque el paramilitarismo es un fenómeno que existe desde los orígenes republicanos, su irrupción reciente está ligada a la lucha antisubversiva. ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958–1990*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Centro de Investigación y Educación Popular. Segunda Edición. Bogotá. 2018. p. 343.

<sup>79</sup> Se trataba de “...una especie de policía política encargada de lograr ciertos fines como los de intimidación al campesino o de eliminación cuando no querían plegarse al nuevo orden de cosas...”. ALAPE. Arturo., *op. cit.*, p. 139.

<sup>80</sup> GONZÁLEZ, Fernán E. *Soberanía Popular y crisis del bipartidismo: entre la política tradicional y la política moderna. Soberanía Popular y Democracia en Colombia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1994. p. 175-176.

<sup>81</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 292.

<sup>82</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 44.

Velásquez forman grupos de resistencia, hasta consolidar en abril de 1950 el Ejército Revolucionario Liberal<sup>83</sup>.

En ese contexto, en las elecciones presidenciales efectuadas en noviembre de 1949, sin que se presentara un candidato por el liberalismo<sup>84</sup>, fue electo presidente Laureano Gómez, quien, aunque en principio había anunciado un gobierno “*nacional*”, retomó su proyecto de impedir el triunfo liberal a futuro<sup>85</sup>. Según lo registra DAVID BUSHNELL<sup>86</sup>

[L]os liberales se retiraron de la contienda poco antes de las elecciones, aduciendo que, en el clima violento reinante en el país, no había seguridad para sus vidas al presentarse a las mesas de votación. El argumento no era del todo infundado, pues los conservadores, que habían padecido el mayor susto de su vida en los hechos del 9 de abril, estaban dispuestos a hacer todo lo necesario para mantener el control del gobierno. Cuando Gómez se posesionó al año siguiente, la mayoría del liberalismo se negó a reconocerlo como gobernante legítimo, hecho que pasó a ser una justificación de cualquier acto de violencia emprendido contra la nueva administración; a la vez, para el conservatismo bastaba como argumento para considerar desleal a cualquier liberal.

Ese temor de que la ola violenta provocada por motivos políticos pudiera representar un ataque a la integridad o la vida, es consecuencia directa de la manera en que se practicaba el ejercicio político por algunos en aquel entonces, esto es, bajo la eliminación del contrario y de todo aquello que pudiera llevarlo al poder. Y esa eliminación no solo se limita al entendimiento extremo de su exterminio, sino que también se representó en la negación de reconocer que el gobierno pudiera estar en manos de alguien con ideología distinta. De ahí que “*exist[a]n...*

---

<sup>83</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 44 a 45.

<sup>84</sup> El partido liberal denunciaba al gobierno de Ospina Pérez de ser el responsable de la violencia, por lo que a través de su periódico “Jornada”, respaldo que este se ausentara de la contienda electoral y de no reconocer el resultado de las elecciones. RODRÍGUEZ FRANCO, Adriana. Jornada sin Gaitán. Prensa, política y Gaitanismo. Historia y Sociedad. No. 33. Medellín, Colombia. 2017. [consultado el: 12 de junio de 2019]. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-84172017000200313](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-84172017000200313)

<sup>85</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 217.

<sup>86</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 291 a 292.



*buenas razones para considerar la hereditaria rivalidad partidista entre liberales y conservadores como la causa principal de la Violencia*”<sup>87</sup>.

El raciocinio es monstruoso, pero de una macabra elementalidad: los conservadores sostienen el gobierno que hace la violencia, luego deben ser aniquilados; los liberales hacen la revolución contra el gobierno conservador, luego deben ser aniquilados.

Es la guerra a muerte.

En realidad, se trató de operar una expansión electoral debilitando al enemigo; pero en el proceso mecánico para realizarla, no se discriminaron los medios y ante los hechos, o se los ignoró deliberadamente o se los deformó con arbitrariedad manifiesta, o se les dio una acomodaticia interpretación que condujo a todos los desenfrenos. Se subestimó malignamente la dinámica del crimen y el crimen asfixió al país<sup>88</sup>.

Debe tenerse en cuenta que bajo el pretexto de “*La Violencia*” el país había funcionado bajo el estado de sitio que permitía al gobierno suspender un amplio espectro de garantías<sup>89</sup>, lo cual fue aprovechado por Laureano Gómez, quien mostró su interés “...*por modificar las instituciones colombianas de modo que pudiera limitar los excesos de la democracia liberal, que para él abrían las puertas a influencias marxistas...*”<sup>90</sup>. Con este objetivo “...*impulsó una reforma constitucional con elementos corporativos, elecciones menos frecuentes y más confiables y más autoridad presidencial...*”<sup>91</sup>, promovió que el Senado fuera elegido una parte por elección popular y otra por gremios organizados como sindicatos, Iglesia e industriales, que tendrían un senador propio para que representara sus intereses<sup>92</sup>, además, su propuesta de

---

<sup>87</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 293.

<sup>88</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 96.

<sup>89</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 303.

<sup>90</sup> *Ibidem.*, p. 302.

<sup>91</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 218.

<sup>92</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 303.

enmienda constitucional “...incluía restricciones al sufragio, censura previa de prensa, proscripción del comunismo [y] supresión de la acción pública de inconstitucionalidad...”<sup>93</sup>.

A pesar de que su propuesta no fue acogida, sí logró imponer trabas a la oposición, como ocurrió con la expedición del Código de Justicia Penal Militar<sup>94</sup>, a través de un decreto legislativo proferido en virtud de un estado excepcional de emergencia, pues este estatuto permitió el juzgamiento de civiles por delitos políticos cuando hubiera un estado de sitio. Lo irrazonable de esta medida no es solo que convirtió a los militares en juez y parte cuando del juzgamiento de sus enemigos en la subversión se trataba, sino que además impuso claras restricciones al derecho de huelga al criminalizarla como delito de sedición<sup>95</sup>, lo que llevó al inevitable señalamiento de los líderes obreros como delincuentes políticos<sup>96</sup>.

Por su parte, también el gobierno<sup>97</sup> propició la creación de fuerzas que contrarrestaran la acción subversiva, las que se denominaron “antiguerrillas” o “guerrillas de paz”, las cuales realizaban bloqueos a las zonas insurgentes y asesinaban a quienes se consideraban “bandoleros”<sup>98</sup>. Así, la violencia liberal fue repelida por los conservadores de la misma manera, al punto que quemaron las casas de Alfonso López y Carlos Lleras Restrepo y los edificios de El Tiempo y El Espectador. Se trató de actos cometidos por los denominados “Los Pájaros”,

---

<sup>93</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 187.

<sup>94</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1125. (31 de marzo de 1950). Por la cual se expide el Nuevo Código de Justicia Penal Militar. Diario Oficial No. 27.308 de 10 de mayo de 1950. p. 8.

<sup>95</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1125. (31 de marzo de 1950)., *op. cit.*, Artículo 135. “Cometen delito de sedición, y quedarán sujetos a las sanciones que en seguida se expresan:

1°. Los que promuevan, encabecen o dirijan un alzamiento de armas, u ordenen o realicen paros o huelgas generales en los servicios públicos, ... incurrirán en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y en multa de cien (\$ 100.00) a dos mil (\$ 2.000.00) pesos.

(...)

4°. Los que promuevan, encabecen o dirijan una huelga en los servicios públicos, o un paro general, incurrirán en prisión de seis (6) meses a dos (2) años y en multa de cien (\$ 200.00) a mil (\$ 1.000.00) pesos”.

<sup>96</sup> PERDOMO, Martha Patricia. La Militarización de la Justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974). Análisis Político. Vol. 25(76). p. 83-102. p. 89. [consultado el 14 de abril de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43496/44771>

<sup>97</sup> En tanto se recibe apoyo de del Ejército y de la Policía. Ver, al respecto, GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 74 y 83.

<sup>98</sup> *Ibidem.*, p. 73.

cuyas venganzas políticas también incluyeron la apropiación de fincas y ganado de sus perseguidos<sup>99</sup>, además de los atentados contra su vida y su integridad.

De lo enunciado puede deducirse que las políticas que se desarrollaron durante el mandato de Laureano Gómez representan una evidente restricción democrática, tanto en el campo electoral como en el ejercicio participativo de la ciudadanía: censura a la prensa, supervisión de los sindicatos<sup>100</sup> -que por esa vía permitió la vigilancia de reuniones sindicales-, intensificación de la persecución, de comunistas -e incluso de activistas liberales-; respuesta represiva y violenta a los movimientos sociales, entre otras acciones que sumadas a las conductas ejecutadas por las organizaciones cuyo objetivo era el exterminio de los líderes de corrientes ideológicas y políticas diferentes, es entendible que el resultado haya sido la reducción notable de la protesta.

Ahora, si esa exclusión desde el gobierno de sectores sociales a los que les fueron negadas las vías democráticas de oposición se analiza a la par la insurgencia, podrá decirse que ese rechazo de la ciudadanía en el ejercicio participativo y la continuidad de las acciones violentas llevaron al fortalecimiento de guerrillas. En los Llanos Orientales, estas ya contaban con un número de unos 2000 a 3000 hombres armados<sup>101</sup>, quienes, en 1952, bajo el mando de Guadalupe Salcedo, ejecutaron la toma de Orocué con el argumento de que el Ejército se había involucrado en la confrontación a través de la persecución de líderes liberales que fueron ejecutados<sup>102</sup>.

El 11 de septiembre de 1952 se expidió la primera ley del Llano en la que se organizó a la población civil y se propendió dar una organización militar a la resistencia, además que

---

<sup>99</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 219.

<sup>100</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2663 (5 de agosto de 1950). Sobre Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial No 27.407 del 9 de septiembre de 1950. Artículo 353. Numeral 2. “*Los sindicatos deben ajustarse, en el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus deberes, a las normas de este título, y están sometidos a la inspección y vigilancia del Gobierno en cuanto concierne al orden público y en particular a los casos que aquí se establecen*”.

<sup>101</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 218.

<sup>102</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op.cit.*, p. 45.

planteó la necesidad de adelantar actividades de planificación de producción en las zonas de injerencia guerrillera<sup>103</sup>.

...Estas guerrillas no parecían debilitarse, sino crecer, en respuesta a la acción militar del gobierno, que tomó formas cada vez más violentas: tras el secuestro de algunos notables conservadores y liberales en Líbano, el ejército lanzó una ofensiva en la que murieron más de mil personas, la mayoría ajenas a lo ocurrido. Esta estrategia aumentaba la disposición de los liberales locales de unirse a la guerrilla, a veces para defenderse, y promovía su crecimiento<sup>104</sup>.

El 18 de junio de 1953 se expidió la segunda ley del Llano, que declaró la constitución de un estado independiente en esa región<sup>105</sup>.

Ahora, ante el incremento de la violencia y dadas las aducidas reformas impopulares propuestas por el entonces presidente Laureano Gómez, el partido liberal y parte del conservador (ospinistas y alzatistas), auspiciaron un golpe de estado el 13 de junio de 1953, el cual fue encabezado por el teniente general Gustavo Rojas Pinilla<sup>106</sup>, quien tras ser destituido por el mandatario consiguió el apoyo de la oposición de ambas fuerzas políticas, salvo los seguidores del gobernante, lo que lo llevó a tomar el poder<sup>107</sup>.

Comenzó su mandato con una actitud pacificadora<sup>108</sup>, por lo que inicialmente se redujeron los índices de violencia bipartidista, pues su programa de gobierno propendía por “...la subordinación de los estrechos intereses de los partidos a los más elevados ideales de unión y reconciliación...”<sup>109</sup>. Una evidente muestra de ese propósito fue que, como medida inicial, el teniente general ordenó el cese al fuego unilateral a las fuerzas armadas y ofreció paz

---

<sup>103</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 45.

<sup>104</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 219.

<sup>105</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 46.

<sup>106</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 187.

<sup>107</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 305.

<sup>108</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 221. En su discurso de posesión exclamó: *No más sangre, no más depredaciones a nombre de ningún partido político [...] Paz, derecho, libertad, justicia para todos [...] y de manera especial para las clases menos favorecidas de la fortuna, para los obreros y menesterosos. La patria no puede vivir tranquila mientras tenga hijos con hambre o desnudos*”.

<sup>109</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 305.

a los grupos insurgentes<sup>110</sup> a través del compromiso de amnistía a liberales guerrilleros a cambio de la entrega de las armas, propuesta que fue mayoritariamente aceptada<sup>111</sup>. De igual manera, creó una Oficina de Rehabilitación y Socorro con sedes en los departamentos más afectados por el conflicto<sup>112</sup>.

Según el mismo general, en todo el país y en solo 5 días del mes de septiembre, deponen las armas 6.500 cansados y enfermizos rebeldes, deseosos de retornar a la normalidad de sus familias y comunidades. Así se observó rápidamente un notable descenso de la criminalidad en el país, quedando reducida la violencia a unos pocos focos en el sur del Tolima...<sup>113</sup>

La referida amnistía general no solo cobijó a las guerrillas liberales, sino también a los grupos armados civiles conservadores y a los militares que hubieran incurrido en excesos<sup>114</sup>. En 1953 también se ordenó la excarcelación de León María Lozano, alias “*El Cóndor*”<sup>115</sup>, lo que, no obstante, dio paso al recrudecimiento de la violencia paramilitar, pues este ciudadano, como jefe de la organización “*Los Pájaros*”, bajo el auspicio del Gobierno, atacó a los liberales con el objeto de convertir los municipios de esa ideología en conservadores<sup>116</sup>.

Se trató de una organización que nació en Caldas y es perfeccionada en el Valle, cuya operatividad inició en las ciudades donde sistemáticamente asesinaron a muchos jefes liberales

---

<sup>110</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 46.

<sup>111</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 306.

<sup>112</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 100.

<sup>113</sup> *Ibidem.*, p. 100.

<sup>114</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 221.

<sup>115</sup>. Se registra que León María Lozano fue liberado por orden de Rojas Pinilla. “*Decimos que existe abundante comprobación porque la Comisión Nacional de Instrucción Criminal creada en 1957 por la Junta Militar para indagar sobre el gobierno militar se ocupó in extenso del asunto e hizo posible que la Cámara de Representantes formulara acusación constitucional ante el Senado.*”

*Fue lo que se llamó en la época el proceso de las libertades arbitrarias, en cuanto se acusaba a Rojas de haber ordenado la libertad de cinco personas detenidas por mandato judicial, entre ellas, en primerísimo lugar, a León María Lozano*”. SEMANA. El General y El Cóndor. Revista Semana. Bogotá, 12 de diciembre de 1988. Nación. [consultado el 25 de junio de 2019]. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-general-el-condor/11075-3>

<sup>116</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 46 a 51.

bajo la consigna de realizar la violencia “*por lo alto*”, para luego extenderse al campo. Contaban con la anuencia de autoridades, policía, detectivismo y jueces<sup>117</sup>.

De mis investigaciones llevadas a cabo en Tuluá, pude comprobar que el ‘Cóndor’ obraba en connivencia con la policía y el detectivismo y manejaba a los miembros de estas entidades como su cuadrilla o ‘pajarería’, cosa que ocurría no solo en Tuluá, sino en varias partes del suelo colombiano; pues donde había un puesto de policía existía una cuadrilla de malhechores formada por agentes y particulares que a la sombra del sectarismo político asesinaban, incendiaban y robaban...<sup>118</sup>

En consecuencia, ante el evidente sesgo conservador del nuevo gobierno, rápidamente retornó la violencia. En efecto, el gobierno de Rojas Pinilla no fue de coalición, sino con una administración totalmente conservadora en las altas esferas del poder<sup>119</sup>.

El nuevo mandatario autorizó el nombramiento de 38 diputados para la Asamblea Nacional Constituyente (ANAC) que fueron escogidos por él; asumió funciones legislativas al punto que el Congreso no volvió a sesionar; nombró a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a pesar de que esa función estaba asignada al Congreso<sup>120</sup>; no levantó el estado de sitio que se encontraba vigente desde 1949<sup>121</sup> y mostró total represión a sus opositores, como ocurrió con la “*Masacre de la Plaza de Toros*” ocurrida en febrero de 1956 cuando “...*piquetes de prosélitos rojistas, ofendidos por la negativa de la multitud a gritar “vivas” al gobierno, tomaron venganza agrediendo a los asistentes. Por lo menos ocho personas murieron en el incidente...*”<sup>122</sup>.

---

<sup>117</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 165 a 166.

<sup>118</sup> Memorial suscrito por Julio Alberto Hoyos. Citado en: GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 167.

<sup>119</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 306.

<sup>120</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 222.

<sup>121</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 306.

<sup>122</sup> *Ibidem.*, p. 308.

Por supuesto, no solo los liberales se sintieron excluidos, sino también los comunistas, cuyo partido fue declarado ilegal<sup>123</sup>.

Bajo esta directriz, fueron penalizadas actividades como: figurar inscrito en una lista, registro, libro o correspondencia de la organización; contribuir económicamente con cuotas, donaciones o préstamos; someterse a la disciplina del partido; ejecutar proyectos o instrucciones de personas u organizaciones de índole comunista; actuar como dirigente, organizador, corresponsal o propagandista; o participar en la redacción de artículos o documentos apoyando los fines del comunismo. De acuerdo con la medida, quién tomara parte de las actividades comunistas sería juzgado por Consejo de Guerra Verbal, pudiendo acarrear la pena máxima de 5 años de prisión, la interdicción del ejercicio de derechos y funciones públicas por diez años; y la incapacidad para actuar como dirigente sindical por el mismo tiempo<sup>124</sup>.

Adicionalmente, dado que persistieron guerrilleros que no aceptaron la amnistía propuesta, el gobierno “...desat[ó] una campaña de represión militar contra algunas de las plazas fuertes de la guerrilla.”<sup>125</sup>.

Así, aunque el Partido Comunista dio un apoyo tímido al golpe militar, el gobierno subrayó su anticomunismo y reanudó la guerra contra los sitios donde había guerrillas de influencia comunista, relativamente inactivas pero que no habían entregado las armas, como Sumapaz, Cunday y Villarica. En noviembre de 1954 el ejército atacó Villarica y en marzo y abril Cunday en operaciones muy violentas, descritas por diplomáticos como ‘de tierra arrasada’ y que produjeron la muerte de muchos campesinos... En 1955 la ofensiva a Villarica llevó a que muchos guerrilleros pasaran la cordillera hacia los Llanos Orientales, al Ariari y la Macarena, expandiendo las bases de las guerrillas de influencia comunista. El

---

<sup>123</sup> TREJOS ROSERO, Luis. Comunismo y anticomunismo en Colombia durante los inicios de la guerra fría (1948-1966). *Tiempo Histórico. Revista de la Escuela de Historia*. No. 3 Chile. 2011. p. 85-103. p. 96. [consultado el: 15 de junio de 2019]. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/245024659\\_Comunismo\\_y\\_anticomunismo\\_en\\_Colombia\\_durante\\_los\\_inicios\\_de\\_la\\_guerra\\_fria\\_1948-1966](https://www.researchgate.net/publication/245024659_Comunismo_y_anticomunismo_en_Colombia_durante_los_inicios_de_la_guerra_fria_1948-1966)

<sup>124</sup> PERDOMO, Martha Patricia., *op. cit.*, p. 87.

<sup>125</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 313 a 314.

partido Comunista se lanzó a la oposición y dio apoyo a las guerrillas perseguidas...<sup>126</sup>

Por su parte, aunque revivió la central obrera que había nacido con el gaitanismo, la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) -a la cual le otorgó personería jurídica en 1954<sup>127</sup>- continuó la política antidemocrática de su antecesor en torno a las restricciones a la libertad de expresión, pues censuró la prensa a través de la Oficina de Información y Propaganda de Estado (ODIPE) al punto de cerrar los dos periódicos liberales más reconocidos: El Siglo y El Espectador; prohibió a la prensa toda información y discusión sobre política en 1954; continuó la represión violenta de las protestas como el asesinato de un estudiante de la Universidad Nacional durante una manifestación y la muerte de 12 estudiantes más al día siguiente a manos del Ejército en junio de 1954; la declaratoria de ilegalidad del partido comunista lo que implicó la fuerte persecución de sus miembros; ordenó la encarcelación de quienes publicaran noticias que atribuyeran actos ilegales a militares, entre otros<sup>128</sup>.

Como denota lo descrito, pueden extraerse dos formas de represión de la oposición durante la dictadura: aquella institucionalizada, que se evidencia en las limitaciones a la libertad de expresión y de manifestaciones políticas contrarias a la oficial, además del tratamiento penal que se dio a estos actos y, otra, en la que se utilizó la violencia para acallar al contrario.

En efecto, tras el asesinato de estudiantes en la ciudad de Bogotá, a partir del mes de junio de 1954, los campesinos de Villarica realizaron una protesta exigiendo al gobierno el cumplimiento de sus promesas, lo cual dio pie para que este incrementara la represión hasta el punto en que, con intervención de “*Los Pájaros*”, se dio muerte a los opositores. Un relato de lo acontecido se refleja en el texto “Tortura, lágrimas y sangre”<sup>129</sup> en el que la narración de los mismos campesinos consigna:

---

<sup>126</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 222 a 223.

<sup>127</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protestas sociales en Colombia 1946 – 1958., *op. cit.*, p. 69.

<sup>128</sup> Ver al respecto lo descrito en el subcapítulo de la “Dictadura Militar”. En: MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 221 a 224.

<sup>129</sup> TORTURA, LÁGRIMAS Y SANGRE. s.n. Citado en: GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 105 a 109.



A medida que se hacía más fuerte la resistencia de los campesinos, más y más la dictadura veía la necesidad de aumentar la agresión, llegando a suceder verdaderos combates [en los que] el gobierno concentró aproximadamente 1.500 unidades... los cuales...disparaban incesantemente sobre las defensas y casas de los campesinos...

(...)

Viendo que frente a un enemigo sanguinario y envalentonado no podíamos seguir sosteniendo una lucha en extremo desigual, cuando aún en todo el país seguían las esperanzas y las ilusiones en las ofertas de ‘Paz, justicia y libertad’ del dictador Rojas Pinilla, nos vimos obligados a emprender nuestra nueva etapa de lucha en forma guerrillera, cambiando en un todo los resultados y las perspectivas...

Sostenían acciones de lucha unos cuantos combatientes guerrilleros de los años 1949 – 1953 quienes después de haberse entregado y recibido promesas de respeto a sus vidas y bienes, volvieron a ser víctimas de la persecución oficial, siendo asesinados los hermanos Pérez Anzola, Mario Ribera, Anatolio Romero, Roque Romero e hijo, José Jaramillo, además de otros excombatientes guerrilleros, nuevamente perseguidos por los gendarmes al servicio del dictador Rojas Pinilla. Ello obligó nuevamente a emprender la resistencia armada, por parte de quienes como los jefes guerrilleros Francisco Tafur (‘Chaleco’) y Oscar Reyes, levantaron la bandera de la resistencia contra el dictador.

Adicionalmente, se evidenció el fracaso del discurso pacificador que Rojas Pinilla había usado para legitimar la toma del poder, cuando en 1956 anunció haber acabado con el comunismo, lo cual fue refutado por la Embajada de los Estados Unidos que informó que calculaba la existencia de unos 6000 guerrilleros, de los cuales la mitad podían ser comunistas, con lo que se ponía de relieve el aumento de la violencia rural a la que se adicionó las arbitrariedades contra dirigentes y activistas políticos<sup>130</sup>.

...los únicos grupos armados activos y con visión política eran los de la zona de influencia del partido comunista: Sumapaz, Tequendama y el Tolima.

---

<sup>130</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 224 a 225.

Estos grupos estimulaban los enfrentamientos de clase en el campo, promovían la protesta de campesinos, aparceros o colonos por los abusos de los propietarios, acompañados de chantajes y extorsiones ('impuestos') de la guerrilla, y ayudaron a formar un campesinado con conciencia de clase más definida. La violenta respuesta del gobierno terminó confirmando la convicción de los campesinos de estos sitios de que solo las armas los defenderían de las arbitrariedades oficiales...<sup>131</sup>

De este modo, puede concluirse que la represión violenta de los actos de participación de la comunidad en asuntos de su interés no surtió el efecto de pacificar la oposición, sino que, por el contrario, recrudeció la violencia al involucrar en el conflicto a quien, siendo ajeno al mismo, no encontró una vía institucional para canalizar sus reclamaciones.

Todos estos hechos empezaron a generar el rechazo, incluso de sectores conservadores, como los alzatistas y algunos ospinistas, quienes se unieron en oposición a la dictadura.

No obstante, Rojas Pinilla tenía un marcado discurso populista en virtud del cual había adelantado acciones que mostraban estar de lado de los más marginados, como el programa social ejecutado a través de la creación de la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS) que realizó campañas a favor de la alimentación, vestido, vivienda, atención médica, actividades recreativas y demás de los menos favorecidos<sup>132</sup> y la creación del Banco Central Hipotecario con el objeto de promover la adquisición de vivienda, además de la construcción de vías y aeropuertos.

Por esos motivos el mandatario había ganado un amplio apoyo de sectores populares que no acompañaron a los movimientos de oposición generados en su contra<sup>133</sup>.

El periodo desde que el partido conservador llega al poder hasta la dictadura tiene en común la restricción al ejercicio democrático a través de la represión a los movimientos sociales

---

<sup>131</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 225.

<sup>132</sup> BANCO DE LA REPÚBLICA. SUBGERENCIA CULTURAL. Creación de SENDAS (Secretaría Nacional de Asistencia Social). Bogotá. 2017. [consultado el 13 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://proyectos.banrepublica.org/proyecto-paz/hechos-de-paz/creacion-de-sendas-secretaria-nacional-de-asistencia-social>

<sup>133</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protestas sociales en Colombia 1946-1958., *op. cit.*, p. 70.

y obreros. En efecto, desde que el conservador de Mariano Ospina Pérez llegó al poder, finalizó no solo la república liberal, sino que con ella se acabó el protagonismo que había adquirido el sector obrero, el cual a partir de este momento sería fuertemente reprimido junto a toda expresión social que rechazara las políticas del mandatario de turno. Esto llevó a la disminución de las protestas durante este lapso, lo cual puede llevar a dos conclusiones: en primer lugar, que la apertura democrática permite la movilización pacífica de los sectores sociales y, segundo, que las restricciones al ejercicio democrático e invisibilización desde la institucionalidad a los movimientos sociales, provoca como medida desesperada, la salida violenta a la exclusión social.

### ***1.3. EL FRENTE NACIONAL COMO UN PACTO PARA SUPERAR LA VIOLENCIA BIPARTIDISTA.***

Cuando Rojas Pinilla pretendía hacerse al poder por un nuevo periodo de cuatro años para el que había sido elegido por la asamblea constituyente que él mismo convocó en octubre de 1956, los partidos tradicionales, por medio de un pacto negociado entre los expresidentes Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, decidieron trabajar conjuntamente para derrocar la dictadura y compartir el poder pacíficamente.

Este pacto se concretó en Sitges en 1957 y para ponerlo en marcha se convocó a una huelga general en mayo de ese año<sup>134</sup>. Se conformó inicialmente un frente de carácter civil, en oposición al binomio Fuerzas Armadas – Pueblo, pero con el tiempo cambio su nombre a Frente Nacional para dar cabida a los militares que empezaron a oponerse a la dictadura. Esa oposición se intensificó hasta el punto de lograr el 10 de mayo de 1957 el retiro del general<sup>135</sup>, por lo que la dirección del Estado quedó provisionalmente en manos de una Junta Militar<sup>136</sup>.

El Frente Nacional contenía un conjunto de disposiciones diseñadas con la pretensión de evitar el regreso de la violencia entre los partidos políticos tradicionales, pues permitía que estos

---

<sup>134</sup> OSORIO, Óscar. Anotaciones para un estudio de la novela de la Violencia en Colombia. Poligramas. No.19. Colombia. 2003. p. 130. [consultado el: 29 de junio de 2019]. Disponible en: <http://bibliotecadigital-univalle.edu.co/bitstream/10893/2856/1/Poligramas.No.19.p.127-142,2003.pdf>

<sup>135</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, 89.

<sup>136</sup> GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo., *op. cit.*, p. 110.

...compart[ieran] las posiciones y responsabilidades mediante tres mecanismos: alternación presidencial, paridad burocrática y cooptación judicial (artículos 2, 4 y 12). Así, todos los cargos públicos de las tres ramas del Estado deb[ían] ser provistos con militantes conservadores y liberales y en cada elección durante los siguientes dieciséis años los votantes no p[odían] elegir sino a aquellos candidatos en turno para la presidencia y de la coalición bipartidista para las corporaciones públicas (Congresos, Asambleas y Concejos)<sup>137</sup>.

La propuesta del Frente Nacional fue sometida a un plebiscito popular que las refrendó el 1 de diciembre de 1957<sup>138</sup>, siendo su opositor solo un pequeño grupo conservador encabezado por Gilberto Alzate Avendaño<sup>139</sup>, quien con premonitoria razón afirmaba que esa propuesta limitaba el poder democrático del pueblo<sup>140</sup>.

A través de esta figura, entre los años 1958 a 1974 se eligieron alternadamente presidentes de cada uno de esos dos partidos (Alberto Lleras Camargo, Guillermo León Valencia, Carlos Lleras Restrepo y Misael Pastrana Borrero). Además, se compartía igualitariamente y por obligación todos los cargos del gobierno, bien fueran de elección popular o de nombramiento.

El Frente Nacional muestra un claro contrasentido, primero porque formalmente intentó mostrar una mayor convocatoria ciudadana, pues no solo su origen fue plebiscitario, sino que además, para su aprobación se permitió el voto de la mujer<sup>141</sup>, sin embargo, “...*el pacto bipartidista sometido y aprobado por la población fue y es antidemocrático puesto que no solo legitimó la restauración del bipartidismo minoritario y ahora excluyente sino también prohibió*

---

<sup>137</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 190.

<sup>138</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 318.

<sup>139</sup> De hecho, el Frente Nacional recibió el apoyo incluso del Partido Comunista, el cual “...*parecía preferir un régimen civil que le permitiera organizarse y tener sus periódicos a una dictadura que atacaba a sangre y fuego a sus bases rurales, perseguía sus organizaciones y estaba llevando a muchos militantes a pensar que la única salida era la guerra abierta*”. MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 231 a 232.

<sup>140</sup> *Ibidem.*, p. 231.

<sup>141</sup> LUNA, Lola G. El logro del voto femenino en Colombia: la violencia y el maternalismo populista, 1949–1957. Boletín Americanista, 2001, No. 51, p. 94. [consultado el 25 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=51Q0h5qneNEC&oi=fnd&pg=PA81&dq=el+logro+del+voto+femenino+en+Colombia&ots=CYA7ba2BA8&sig=FtrbOKPGT0Ypp2zlwgsuhIx5gl4#v=onepage&q=el%20logro%20del%20voto%20femenino%20en%20Colombia&f=false>

*cualquier nueva apelación al constituyente primario...*”<sup>142</sup>. De hecho, una de las modificaciones del año 1957 ordenaba que, en lo sucesivo, las reformas constitucionales solo podían hacerse por el Congreso, lo que “...*convierte en revolucionaria cualquier apelación al pueblo...*”<sup>143</sup>.

Además, aunque nuevamente reconoce la legalidad del Partido Comunista “...*al definir que los elegidos debían ser liberales o conservadores, le quitó la posibilidad de presentarse en su propio nombre, una incapacidad que afectaba también a otros partidos minúsculos, como el Partido Socialista Colombiano o el imaginario Partido Social Cristiano*”<sup>144</sup>. De este modo, “[u]n corolario natural fue la exclusión formal de terceros partidos del poder público...*las nuevas reglas representaban, por su propia naturaleza, una negación de los principios democráticos*”<sup>145</sup>.

El Frente Nacional se inauguró el 7 de agosto de 1958, pero la consagración de la alternancia bipartidista en el máximo cargo de elección popular fue vehementemente rechazada por un ala que podría denominarse institucional y por otra ajena a la misma.

La primera, es decir, la oposición de carácter institucional se efectuó especialmente por parte del MRL y la ANAPO. El primero, conformado por un sector del liberalismo, el cual, en junio de 1959, a la cabeza de Alfonso López Michelsen, conformaría el, en ese entonces, “Movimiento de Recuperación Liberal”<sup>146</sup>. Y así como el liberalismo, sectores del partido conservador también se opusieron al excluyente acuerdo político, como sucedió con el leyyismo, parte del alzatismo y algunos seguidores de Rojas<sup>147</sup>.

---

<sup>142</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 188 y 189.

<sup>143</sup> *Ibidem.*, p. 189.

<sup>144</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 231.

<sup>145</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 318.

<sup>146</sup> AYALA DIAGO, César Augusto. El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. 1995, No. 22, p. 99. [consultado el 26 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/34008/34128>

<sup>147</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 95.

De igual manera, la oposición en sus inicios también se realizó por el Partido Comunista de Colombia (PCC), el cual, si bien desde 1949 había lanzado la consigna de autodefensa, no había otorgado prevalencia a la lucha armada por la toma del poder<sup>148</sup>.

También la oposición estuvo en cabeza de la Alianza Nacional Popular (ANAPO), la cual tuvo gran aceptación en las clases bajas y medias urbanas.

El primer presidente del Frente Nacional fue Alberto Lleras Camargo (1958 – 1962), quien, si bien en principio estuvo orientado a fortalecer las organizaciones sociales, fue enfático en excluir la “*infiltración*” comunista, que había tomado fuerza luego del triunfo de la Revolución Cubana<sup>149</sup>, lo cual era contradictorio “...*pues no era posible fortificar organizaciones limitándoles su orientación política. En otras palabras, Lleras Camargo quería movimientos sociales que fueran funcionales al pacto bipartidista, y cuando ello no ocurría aplicaba mano dura*”<sup>150</sup>.

Esas expresiones anticomunistas también se advierten en el hecho de que el mandatario liderara la expulsión de Cuba de la OEA, no sin antes romper las relaciones diplomáticas con ese país<sup>151</sup>.

Por su parte, los estudiantes, que habían sido piezas claves para derrotar a Rojas Pinilla y con ello dar paso al Frente Nacional, muy pronto empezaron a sentir que había culminado la alianza con el poder. En efecto sus peticiones para mejorar la calidad educativa y docente y para que se redujera el precio del transporte público, fueron duramente rechazadas: “*para este gobierno los estudiantes éramos héroes cuando se trató de tumbar a la dictadura... y hoy cuando*

---

<sup>148</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 278 a 279 y 285 a 286. No obstante, explica este mismo autor que por esa vacilación del PCC en torno a la lucha armada, el asesinato en 1960 de Jacobo Prías Alape, máximo dirigente de las autodefensas campesinas, los atentados en el año 1963 a Juan de la Cruz Varela y, finalmente, la operación Marquetalia y demás inmersiones militares en zonas de influencia comunista, se convocó en 1964 la primera conferencia guerrillera, la cual en 1966 se transformaría de las autodefensas de las FARC.

<sup>149</sup> *Ibidem.*, p. 92 a 93.

<sup>150</sup> *Ibidem.*, p. 92. Aunque el gobierno había formulado el fortalecimiento del sindicalismo, a finales de 1960 participó en la división de la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) y en la expulsión de los comunistas de esa organización, que luego conformaron la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC).

<sup>151</sup> *Ibidem.*, p. 94.

*luchamos por nuestros derechos, por nuestra universidad atacada y por el pueblo, se nos llama subversivos y se nos califica de agitadores.*"<sup>152</sup>.

Esta situación llevó a que en 1959 se presentara una nueva izquierda que se vio alentada por las revoluciones china y cubana, como ocurrió con el Movimiento Obrero Estudiantil (MOE), que luego se transformaría en Movimiento Obrero Estudiantil y Campesino (MOEC)<sup>153</sup> el cual se dividió en dos vertientes: una izquierdista que buscaba la revolución inmediata y, una marxista, que pretendía organizar al pueblo antes de la insurrección. Esta última también sufriría fraccionamientos, uno de los cuales dio origen en 1969 al Movimiento Obrero Independiente y Revolucionario (MOIR), con una marcada influencia ideológica maoísta<sup>154</sup>.

En las elecciones del Congreso de 1960 se empiezan a vislumbrar las primeras rencillas entre los partidos políticos dominantes por compartir el poder<sup>155</sup>. Este escenario permitió que en 1961 Rojas Pinilla organizara el mencionado movimiento político populista que se denominó Alianza Nacional Popular (ANAPO). Dadas las reglas de participación electoral del régimen, el representante de este movimiento tuvo que participar como candidato del partido conservador<sup>156</sup>.

No obstante, en 1962 resultó electo Guillermo León Valencia (1962-1966), quien, ante la amenaza de un golpe militar, recurrió “...al mecanismo de la ‘milimetría’ o repartición de los distintos cargos de acuerdo con la correlación de fuerzas en el Congreso”<sup>157</sup>.

Durante su mandato, se producen diversas agitaciones sociales, ejemplos de ellas son la masacre de trabajadores cementeros en Santa Bárbara, Antioquia, en febrero de 1963 y la

---

<sup>152</sup> Semana, 25 de septiembre de 1958, p. 16. Citado en: ARCHILA NEIRA, Mauricio. El frente Nacional: una historia de enemistad social. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura. 1997, No. 24, p. 2. [consultado el 15 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/achsc/article/view/16565/17558>

<sup>153</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. El movimiento estudiantil en Colombia. Revista del observatorio social de América Latina. 2012, No. 31, p. 81. [consultado el 18 de agosto de 2019]. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120417105250/OSAL31.pdf>

<sup>154</sup> ARCILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 287.

<sup>155</sup> ARCILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 96.

<sup>156</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 324 a 325.

<sup>157</sup> ARCILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 96.

movilización estudiantil abanderada por Camilo Torres, sacerdote que pasó a ser profesor de sociología y luego a tomar el mando del Frente Unido contra el bipartidismo<sup>158</sup>.

La reacción a las manifestaciones fue represiva, pues se hizo uso del estado de sitio<sup>159</sup>, no con la finalidad legítima de apaciguar la violencia, sino, esta vez, de reprimir los movimientos populares, para lo cual se recurrió a la militarización de la protesta y a la convocatoria de consejos verbales de guerra para juzgar a sus participantes. Es más, durante su mandato, no se derogó el Código Penal Militar que había sido expedido previamente por la Junta Militar de Gobierno, lo que permitió que delitos que deberían ser juzgados por la jurisdicción ordinaria, como aquellos contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado, fuesen competencia de la jurisdicción penal militar<sup>160</sup> y, por ende, que se impartiera justicia por las fuerzas del orden, con inevitable sesgo, contra sus enemigos en armas.

En este gobierno, jóvenes que se apartaron del PCC, entusiasmados por la revolución cubana, pretendieron la posibilidad inmediata de un proceso socialista sin agotar las etapas previas que buscaba el partido, quienes se hicieron llamar Acción Revolucionaria Colombiana (ARCO) y en 1962 conformarían el Partido de la Revolución Socialista (PRS)<sup>161</sup>.

Por su parte, la Federación Universitaria Nacional (FUN) se fue radicalizando hasta en 1965 asumir una línea insurreccional.

A su vez, aquellos que no encontraron afinidad en el PCC, ni tampoco en el MRL, conformarían el Frente Unido de Acción Revolucionaria (FUAR) que incluía a gaitanistas, socialistas, excomunistas, sindicalistas independientes y movimientos estudiantiles.

---

<sup>158</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 97 a 98.

<sup>159</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2828 (10 de noviembre de 1961) Por el cual se fija el procedimiento de los consejos de guerra verbales para el juzgamiento de los delitos de competencia de la justicia penal militar, en todo el territorio nacional. Diario Oficial No. 30.661 de 14 de noviembre de 1961. p. 3

<sup>160</sup> COLOMBIA. JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. Decreto 250 (11 de julio de 1958). Por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar. Diario Oficial No. 24.824 de 25 de noviembre de 1958. p. 1. “*Artículo 307. Están sometidos a la jurisdicción Penal Militar:*

(...)

6. *Los particulares, esto es, los civiles que no estén al servicio de las Fuerzas Armadas, que cometan delitos previstos específicamente en este Código para ellos*”.

<sup>161</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 281 a 282.



Para el año 1965 se reforzó la oposición al Frente Nacional: además de la ANAPO, que incorporó a liberales, y el MRL con sus dos líneas, una dura a la que se adscribió el partido comunista y, una blanda, la del lopismo, se conformaron otras organizaciones como el Frente Unido y el Movimiento Democrático Nacional (MDN) surgido al mando del general Alberto Ruiz Novoa<sup>162</sup>.

Esa oposición se radicaliza con el surgimiento de guerrillas revolucionarias como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), esta última que en 1982 se auto declara Ejército Popular y, como tal, propendió por la toma del poder a través de la lucha armada<sup>163</sup>.

Por su parte, las guerrillas que habían participado en el año 1961 en la Primera Conferencia Guerrillera en Marquetalia tomaron distintas posturas en cuanto a la lucha armada: mientras en Sumapaz, orientados por Juan de la Cruz Varela, se mantuvo la estrategia netamente defensiva, en el sur del Tolima y bajo el mando de Pedro Antonio Marín, alias “Tirofijo”, tuvieron confrontaciones armadas<sup>164</sup>.

Tras fuertes presiones de la policía, grupos civiles y políticos encabezados por Álvaro Gómez Hurtado, promovieron la recuperación de las “*repúblicas independientes*”<sup>165</sup>, por lo que se ordenó en 1964 un fuerte ataque en su contra en Marquetalia<sup>166</sup>.

Ese episodio provocó la agrupación de las guerrillas comunistas que debieron emigrar de ese municipio, pero reconstruyeron sus organizaciones en otros lugares, hicieron un programa político agrario y lograron que el Partido Comunista cambiara su línea, aceptando la

---

<sup>162</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 98.

<sup>163</sup> CÁCERES CÁCERES, Leonel Gustavo., *op. cit.*, p. 49 a 51.

<sup>164</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 234.

<sup>165</sup> VIDALES, Carlos. *La violencia en Colombia.* Revista LA. Estocolmo. 1997. p. 1-17. Se trataba de aquellos territorios sobre los que Guadalupe Salcedo, Eliseo Fajardo y Dumar Aljure, líderes guerrilleros liberales, habían establecido espacios autónomos, esto es, con democracia directa y leyes propias.

<sup>166</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 234.

lucha armada<sup>167</sup>. Es así como dos años después dan origen a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con composición de origen campesino<sup>168</sup>.

De igual manera, miembros del PCC y un grupo de jóvenes descontentos con el régimen -algunos de ellos que antes hicieron parte del MRL- o perseguidos por este, conformaron el Ejército de Liberación Nacional (ELN) comprometido con adelantar la revolución armada. Este se ubicó en el Magdalena Medio santandereano y el 7 de enero de 1965 adelantó la toma de Simacota<sup>169</sup>. Inspirados en la revolución cubana de Fidel Castro, reclutaron especialmente a juventudes descontentas de clase media. Esta guerrilla, luego de haber sido casi eliminada por la represión militar de inicios de 1970, volvió posteriormente a consolidarse con apoyo del sacerdote español Manuel Pérez<sup>170</sup>.

A su vez, un grupo de clérigos, influenciados por la Teología de la Liberación<sup>171</sup> y el activismo tercermundista, se empezaron a involucrar en la causa de la izquierda y a alentar a los revolucionarios marxistas. Estos sacerdotes, conocidos como el “Grupo Golconda”, acompañaban y dirigían movilizaciones sociales<sup>172</sup>.

A las filas del ELN se incorporó posteriormente Camilo Torres y también sectores del clero, algunos afiliados al mencionado movimiento eclesiástico, como resultado de la renovación de la iglesia católica y el ejemplo del aludido capellán<sup>173</sup>.

---

<sup>167</sup> “En esta ‘combinación de todas las formas de lucha’, la lucha armada se presentaba como una respuesta obligada e inevitable a los ataques del ejército. Aunque estos respondían a algunas acciones guerrilleras, la forma brutal y ciega en que fueron combatidas las pequeñas guerrillas comunistas entre 1955 y 1965 dio credibilidad al relato oficial comunista de que las FARC se había formado en respuesta a la agresión del Estado”. *Ibidem.*, p. 234 a 235.

<sup>168</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 99.

<sup>169</sup> *Ibidem.*, p. 282 a 283.

<sup>170</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 322 y 344-345.

<sup>171</sup> Se trata de una corriente religiosa promovida por el sacerdote Gustavo Gutiérrez, la cual, aplicando el concilio del Vaticano II, empieza manifestar su indignación ante las injusticias y la pobreza, por lo que tratando de responderse a la pregunta “¿cómo explicarle al pobre que Dios lo ama?”, promueven la expresión de su compasión en la práctica, desde la cual se comprometen a transformar esa situación. MAMANI, Hugo. Teología de la Liberación, Perspectivas de Gustavo Gutiérrez. *Revista Tiempo Latinoamericano*, 2012, No. 91. [citado el 17 de junio de 2019], p. 56-59. Disponible en: <https://revistatiempolatinoamericano.com/rev/093/TL-093S14.pdf>

<sup>172</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 104.

<sup>173</sup> *Ibidem.*, p. 283 a 287.

A la par del ELN surgió el Partido Comunista Marxista Leninista (PC-ML) bajo una corriente maoísta y en el que convergieron grupos procedentes del PRS, el MOEC y juventudes del MRL. Esta agrupación en 1967 consolidó su brazo armado, el Ejército Popular de Liberación (EPL)<sup>174</sup>, conformado por un grupo de disidentes que buscaba la lucha armada por el poder en el nororiente del país<sup>175</sup>.

Lo reseñado indica que la fórmula del Frente Nacional, a pesar de que logró su pretensión de disminuir la violencia entre liberales y conservadores, implicó la exclusión de quienes no pertenecían a los mismos, lo que llevó a que la oposición, ante la imposibilidad de que dentro de la institucionalidad se encontrara una vía para elevar sus reclamaciones, se reforzara, tanto por vías legítimas, como por la lucha armada.

En el campo de la política el Frente Nacional constituyó un pacto excluyente que no permitía que opciones diferentes de los partidos tradicionales participaran en las justas electorales y pudieran expresar institucionalmente sus intereses políticos... Al mismo tiempo... fueron llevando a que sectores campesinos frustrados porque el Frente Nacional, lejos de crear las condiciones para una mejoría en sus condiciones de vida, los mantenía en su pobreza y exclusión, se alebrestaran y elevaran sus demandas de tierra, vías, crédito, mercadeo<sup>176</sup>.

Ese escenario continuó bajo el tercer gobierno del Frente Nacional, el cual le correspondió a Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) en cuyo mandato se reforma la Carta Política a través del Acto Legislativo 01 de 11 de diciembre de 1968 del que se resaltan tres aspectos fundamentales: el fortalecimiento del presidencialismo, el pretendido desmonte del Frente Nacional y la modernización de los gobiernos regionales y locales.

---

<sup>174</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 284 a 285.

<sup>175</sup> *Ibidem.*, p. 99.

<sup>176</sup> CAMACHO, Álvaro. Los años sesenta: una memoria personal. *Revista de Estudios Sociales*. 2009, No. 33, p. 71. [consultado el 30 de junio de 2019]. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res33.2009.06>

Lo primero, por cuanto se incrementan las funciones del jefe de Estado, pues al Ejecutivo se encargó la iniciativa legislativa en materia económica, financiera y monetaria, pero, además, porque creó el “*estado de emergencia económica y social*” a discreción del presidente<sup>177</sup>.

En cuanto al Frente Nacional, se pretendió su paulatina finalización, no obstante, la reforma

garantizaría, al mismo tiempo, la continuidad de la colaboración bipartidista más allá de 1974. Los puntos centrales eran la eliminación de la paridad a partir de 1970, al menos en concejos municipales y asambleas departamentales, lo que además permitiría que fuerzas distintas al bipartidismo se presentaran a las elecciones...[pero] al mismo tiempo se insistía en que habría paridad en el gabinete ministerial hasta 1978 y que a partir de entonces se exigiría una participación ‘adecuada y equitativa’ en la administración pública del partido que siguiera en votos al del presidente elegido<sup>178</sup>.

En ese contexto, la modificación constitucional evidenciaba la continuidad de la exclusión en los más altos niveles del ejecutivo de todo aquello que no se adscribiera a las fuerzas políticas tradicionales. De hecho, aunque Lleras Restrepo inició una campaña de organización campesina que culminó con la creación en julio de 1970 de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), forma organizativa por la cual el campesinado luchó por una auténtica reforma agraria, su dirección estaba encomendada a un comité operativo nombrado por el presidente<sup>179</sup>. Así, aunque se pretendió involucrar al campesino en la reclamación de los asuntos que eran de su interés a través de su organización en una unidad nacional, en todo caso se le imponían tácitamente las riendas de la misma a través de la imposición de sus directivos. Pero además de ello, Lleras Restrepo, en el discurso oficial siempre la previno de la “infiltración” comunista.

---

<sup>177</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 190 a 191.

<sup>178</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>179</sup> PÉREZ, Jesús María. *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa caribe.* Bogotá: Punto Aparte Editores. 2010. p. 28. [consultado el 20 de agosto de 2019]. Disponible en: [https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field\\_document\\_file/luchascampesinas-memoriaanuc.pdf](https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/luchascampesinas-memoriaanuc.pdf)

A su vez, limitó la participación de otros sectores sociales con las restricciones impuestas al derecho de huelga<sup>180</sup> y por la respuesta radical a los movimientos de universitarios con la clausura de los consejos estudiantiles, la supresión de la Federación Universitaria Nacional (FUN), la incursión militar en el campus y la expedición del decreto que llevó a que los cargos para rectores de universidades públicas fueran de libre nombramiento y remoción y que, por ende, pudieran ser electos funcionarios de corte autoritario<sup>181</sup>.

Una clara expresión de la represión de la protesta es el Decreto 2688 de 1966 proferido por el presidente en uso de las facultades conferidas por el estado de sitio en el que se ordenaron sanciones incluso a los que “...*tomen parte en actos colectivos de agresión verbal, o por medio de carteles, contra quienes se encuentren presentes en reuniones debidamente autorizadas...*”<sup>182</sup>.

Durante este gobierno resurge la oposición llevada a cabo por Rojas, quien se lanzó como candidato para las elecciones del 19 de abril de 1970, ahora apoyado por la ANAPO. El día de las elecciones se transmitían los resultados que en la noche le daban una gran ventaja; no obstante, el gobierno suspendió su divulgación y al día siguiente se anunció la victoria de Misael Pastrana. Esto generó la convicción de que se había cometido un fraude en el conteo de votos<sup>183</sup>. Ante el dudoso resultado electoral, los anapistas protestaron, recibiendo como respuesta la declaratoria del estado de sitio<sup>184</sup>.

---

<sup>180</sup> Artículo 3. COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 48 (16 de diciembre de 1968). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32.679 de 26 de diciembre de 1968. p. 1. Por ejemplo, el artículo 3, en su numeral 4 disponía: “4. Si una huelga, por razón de su naturaleza o magnitud afecta de manera grave los intereses de la economía nacional considerada en su conjunto, el Presidente de la República podrá ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral. Pero el Presidente no podrá tomar esa decisión sin el concepto previo y favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Se deroga el ordinal i) del artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo tal como fue sustituido por el artículo 1° del Decreto legislativo 753 de 1956”.

<sup>181</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, op. cit., p. 101 a 103.

<sup>182</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2688 (26 de octubre de 1966). Por el cual se establecen sanciones para quienes participen en actos colectivos de agresión y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32.074 de 5 de noviembre de 1966. p. 1. Art. 1.

<sup>183</sup> MELO, Jorge Orlando., op. cit., p. 243.

<sup>184</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, op. cit., p. 104.

De este modo, el último mandato del Frente Nacional correspondió al conservador Misael Pastrana (1970–1974), durante el cual se presentaron diversas movilizaciones sociales, por ejemplo, el movimiento campesino empezó a invadir tierras para presionar su efectiva distribución, además de protestas estudiantiles en la Universidad del Valle que, al cobrar vidas, recibieron respaldo nacional. Estas manifestaciones obtuvieron nuevamente una reacción represiva, al punto que el 21 de febrero de 1971 se declaró el estado de sitio<sup>185</sup> que duró hasta el 29 de diciembre de 1973.

Durante este régimen de excepción el conocimiento de delitos, como aquellos que afectaban el régimen constitucional –a los que se llegó a equiparar la protesta- fueron asignados a la justicia penal militar<sup>186</sup>. Se prohibieron a través de un decreto “*manifestaciones, reuniones o desfiles políticos, estudiantiles, laborales o actos cívicos que puedan perturbar la paz*”<sup>187</sup>, y se usó la Plaza de Toros de Bogotá para mantener en situación de detención a quienes violaran las restricciones del estado de sitio<sup>188</sup>.

Además, en ese gobierno se orquestó la división de la ANUC al ser acusada de adelantar una campaña comunista y se suprimió la personería jurídica por tres meses a las organizaciones involucradas en política, es decir, a aquellas que llamaban a los campesinos a la abstención en las siguientes elecciones, al punto que cuando la ANUC convocó a su segundo congreso en Sincelejo, el gobierno le retiró su apoyo político, financiero y logístico<sup>189</sup>.

La ANAPO, que en 1966 había logrado consolidar incluso un ala liberal, se intentó consolidar como un tercer partido, táctica que ante su fracaso llevó a un sector a romper con él para lanzarse en 1973 a la acción política militar a través del Movimiento 19 de Abril (M-19)<sup>190</sup>, el cual irrumpió públicamente en 1974 como una fuerza nacionalista derivada de esta

---

<sup>185</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1259 (25 de junio de 1971). Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público. Diario Oficial No. 33.361 de 14 de junio de 1971. p. 1.

<sup>186</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 361.

<sup>187</sup> EL TIEMPO, 28 de febrero de 1971. p. 6 Citado en: ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>188</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 105.

<sup>189</sup> *Ibidem.*, p. 107.

<sup>190</sup> *Ibidem.*, p. 280 a 281 y 289 a 290.

organización y conformada también por disidencia de las FARC y sectores cristianos. Surgió como una guerrilla urbana cuya denominación es alusiva a las mencionadas elecciones de 1970 en las que Rojas Pinilla perdió por un estrecho margen, pues estaban convencidos “...no solamente de que las elecciones habían sido ‘robadas’, sino también de que la lección que de ellas se desprendía era la imposibilidad de realizar los cambios que necesitaba Colombia por medios diferentes a la acción revolucionaria violenta”<sup>191</sup>.

De lo descrito con anterioridad se advierte que, aunque la figura del Frente Nacional se explica como forma de solucionar los conflictos que la violencia política había desencadenado ante la evidente polarización que atravesaba el país, el reparto burocrático y la alternancia en el poder no solucionaron las profundas contradicciones entre la comunidad no representada en esos sectores que no lograron ser articulados por los partidos tradicionales, lo que mostró una creciente expresión de luchas sociales, que se evidenció en la proliferación de movimientos cívicos, marchas campesinas e indígenas, paros cívicos, etc.<sup>192</sup>, pero también en el surgimiento de las guerrillas. Como lo sostiene LEONEL GUSTAVO CÁCERES CÁCERES<sup>193</sup>

La paz partidista contrasta con el surgimiento de las guerrillas de tendencias comunistas y socialistas, las cuales a su vez consideran la lucha armada como una forma no solo de acceso al poder, sino de posibilidad de cambio en la estructura del Estado.

---

<sup>191</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 346.

<sup>192</sup> GANTIVA SILVA, Jorge. Democracia: concepto en construcción. En: Soberanía popular y democracia en Colombia. (Varios). sc, Ediciones Foro Nacional por Colombia y Corporación S.O.S. Colombia, sf. p. 184. Una descripción de algunas de las reclamaciones que se presentaron en ese periodo puede encontrarse en *Idas y venidas, vueltas y revueltas...* p. 141 a 145 de donde se extrae que, además de las reclamaciones por aspectos relacionados con la salud, el transporte, los movimientos laborales y los estudiantiles, entre otros, que pueden considerarse una constante en todo escenario democrático, se destacan las siguientes manifestaciones con un contenido que puede catalogarse político: Las marchas estudiantiles y de maestros de mayo del 59 bajo la consigna “*libros sí, armas no*”; las protestas de rechazo en torno a la impunidad frente a los militares con que culminó la masacre de 12 cementeros en huelga en Santa Bárbara, Antioquia ocurrida el 23 de febrero de 1963; las manifestaciones estudiantiles de marzo del 64 en oposición al régimen bipartidista; las de rechazo a actos violentos como las acaecidas en el año 1965 por el asesinato del hacendado Oliverio Lara y el secuestro del empresario Harold Eder; las acciones cívicas acompañadas del movimiento clerical “Golconda”; las manifestaciones de 1970 en contra del supuesto fraude electoral; los movimientos campesinos en pro de una reforma agraria que derivaron en invasiones de tierra a partir del año 1970; el rechazo en marzo de 1971 de la injerencia norteamericana en la educación superior que incluso cobró víctimas fatales; y, entre otros, la agitación universitaria por la designación de rectores autoritarios y por el asesinato de algunos de sus líderes.

<sup>193</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 48.

(...) Es así como la violencia estructurada, se vuelve el único recurso frente a las posibilidades de acceso al poder o, la defensa del mismo; a ello se suma el cercenamiento de la pluralidad ideológica promovido por el Frente Nacional el cual monopolizó la administración del Estado en solo dos tendencias ideológicas.

Y es que el modelo bipartidista adoptado a través del Frente Nacional resultaba tan excluyente de las fuerzas ciudadanas que no se adscribían a él, que estas terminaron sin representación tanto en el escenario político como en el democrático. Por ejemplo, por un lado, las pocas reformas en el campo agrario, educativo, laboral, etc. no eran consultadas con los implicados, como ocurrió con el Magisterio frente a los distintos Estatutos Docentes que se expidieron unilateralmente y con los campesinos y trabajadores en los proyectos de reforma agraria y modificación de la legislación laboral, respectivamente<sup>194</sup>.

Además de un distanciamiento del gobierno con los estudiantes luego de la caída de la dictadura en el que la respuesta a sus reclamaciones estuvo marcada por el cierre de los planteles estudiantiles, como ocurrió en 1964 con la Universidad Industrial de Santander y los eventos de octubre de 1966 en la Universidad Nacional, también se evidenció una indisposición de estos gobiernos con los movimientos obreros pues, incluso el liberalismo, otrora aliado del sindicalismo, una vez asegurado que estaría en el poder a través del pacto bipartidista, poco se interesó por incorporar los intereses del movimiento obrero a sus políticas. Así, ninguno de los partidos tradicionales mostró mayores intenciones de acercarse a sus causas. Por ejemplo, durante el Frente Nacional se negó durante años el reconocimiento de la personería jurídica de la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia (CSTC), vinculada al partido comunista y la Confederación General de Trabajadores (CGT) adscrita al partido demócrata cristiano y, por otro lado, se reprimieron violentamente sus movilizaciones como ocurrió con la masacre de cementeros de Santa Bárbara<sup>195</sup>.

En cuanto a los movimientos campesinos, aunque durante el Frente Nacional recibieron el apoyo de Carlos Lleras Restrepo, aumentaron las movilizaciones en forma de invasiones

---

<sup>194</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 348.

<sup>195</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *El Frente Nacional: una historia de enemistad social.*, *op. cit.*, p. 205 a 207.



rurales a fin de presionar la reforma agraria que finalmente se consolidó en 1961, no obstante, “[l]as titulaciones masivas de terrenos baldíos facilitaron la replicación de los patrones latifundistas en las zonas donde se expandió la frontera agrícola, sin permitir prácticamente la estabilización de las economías campesinas y su evolución hacia economías empresariales, que son los supuestos -pasados y presentes- de las leyes de reforma agraria”<sup>196</sup>, con lo cual la tierra nuevamente se concentró en manos de grandes terratenientes, dejando a los campesinos sin tierras, como única alternativa, la suscripción de contratos de aparcería<sup>197</sup>. Además, con el llamado “*Pacto de Chicoral*” de 1973, la redistribución de tierras para los campesinos se hizo hacia tierras lejanas, cuyos proyectos, fueron posteriormente abandonados a su suerte por el gobierno<sup>198</sup>, el cual, además, le quitó todo apoyo político y financiero a su organización, lo que dejó al campesinado nuevamente sin apoyo institucional a su forma democrática de organización.

Al abandono de las causas sociales por el gobierno debe sumarse que, al mantenerse el estado de sitio, incluso después de la caída de Rojas Pinilla, las autoridades impedían asambleas públicas, censuraban la prensa y restringían ciertos tipos de libertades, incluso, se realizaron juicios sumarios por tribunales militares para acusados de crímenes contra el orden público<sup>199</sup> lo cual configuraba una evidente restricción al ejercicio participativo de la comunidad. “*A esto se añade la respuesta represiva de los organismos del Estado, que tienden a considerar subversivas o criminales muchas formas de protesta. Todo ello hace percibir el sistema político como cerrado y como agotadas las vías democráticas para cambiar o reformar el sistema*”<sup>200</sup>.

Adicionalmente, cuando la protesta podía realizarse, ni siquiera sus manifestaciones tenían el impacto necesario para que se canalicen sus preocupaciones ya que, ante la falta de representación de sectores excluidos en el campo político, fue tan escasa su capacidad de

---

<sup>196</sup> FAJARDO M., Darío., *op. cit.*, p. 8.

<sup>197</sup> *Ibidem.*, p. 8.

<sup>198</sup> S.n RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. Documental sobre la reforma agraria en Colombia – Santander Cinema. [en línea]. 1972. [consultado el 18 de agosto de 2019]. Disponible en: <https://www.radionacional.co/linea-tiempo-paz/se-firma-pacto-chicoral>

<sup>199</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 322 a 323.

<sup>200</sup> GANTIVA SILVA, Jorge. (Et. Al)., *op. cit.*, p. 182.

incidencia en el plano gubernamental, que los pactos realizados para contener las manifestaciones también les eran incumplidos.

De igual manera, la imposibilidad de que fuerzas políticas alternativas accedieran al poder y a cargos públicos implicó una exclusión de sectores sociales que ante ello apelaron a la violencia como medio de oposición. Como lo explica FERNÁN E. GONZÁLEZ “*Parece existir un gran consenso en el mundo académico respecto a que la crisis del sistema bipartidista es uno de los factores más importantes del marco estructural en que se desencadenan los hechos violentos que vienen aquejando la vida reciente del país...*”<sup>201</sup>

Como corolario de lo anterior puede deducirse que la limitación a la participación democrática fue una de las motivaciones para llegar a la lucha armada por el poder, pues

Es cierto que el retorno a la democracia representativa significó un alivio ante el autoritarismo de la dictadura, pero el Frente Nacional solo permitió la participación de los dos partidos tradicionales. No se ilegalizó a las fuerzas de oposición, pero tampoco se les permitió acudir a las urnas. Aunque siempre se hizo referencia al pueblo como el constituyente básico y el destinatario del acuerdo, en la práctica no se le tuvo muy en cuenta, salvo para refrendar el cambio constitucional y elegir a sus representantes dentro de las toldas de los partidos tradicionales. Se desconocían así no solo las pocas pero significativas propuestas urbanas y la resistencia campesina contra la dictadura, sino la participación de ciertos sectores subalternos, como los estudiantes y los dirigentes sindicales...<sup>202</sup>.

Entonces, el Frente Nacional

...crea... un tipo de régimen político particular que si bien intenta “despartidizar” las instituciones estatales, se transforma en excluyente de cualquier fuerza diferente a las del bipartidismo. Fue entonces una terapia adecuada para la violencia bipartidista, pero contribuyó, a su vez, a ser el detonante de otro tipo de

---

<sup>201</sup> GANTIVA SILVA, Jorge. (Et. Al)., *op. cit.*, p. 143.

<sup>202</sup> ARCHILA NERA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 90 a 91.

violencia, la que confronta al régimen político y al Estado: la denominada violencia revolucionaria...”<sup>203</sup>

Como se observa, se trata de un periodo de auge y proliferación de movimientos de oposición, incluyendo a los grupos al margen de la ley, lo cual, si se analiza a la luz de la exclusión propia que el Frente Nacional implicaba para fuerzas ajenas al bipartidismo, resulta indicativo de que la limitación de la participación democrática derivó en que la toma violenta del poder se viera por algunos como la única alternativa posible.

Otro es el problema que comienza a manifestarse con la irrupción guerrillera de mediados de los sesenta: la criminalización de la protesta social que no es otra cosa que acusar de guerrillero a cualquier líder u organización popular que se opusiera al régimen. Indudablemente hubo excesos de las fuerzas del orden en el intento de contener el anunciado levantamiento armado, pero no se puede desconocer que la utilización de las organizaciones sociales por parte de las fuerzas insurgentes sirvió de disculpa para ese tipo de represión. De nuevo habrá que reconocer que la responsabilidad de este distanciamiento no es de un solo actor. El uso de la violencia para dirimir los conflictos es una práctica casi tan vieja en el país como nuestro sistema político, aunque se agudizó desde los años cuarenta. Lo novedoso del período estudiado es que se utilizó no sólo contra el adversario político sino contra el opositor social.<sup>204</sup>

En efecto, los sectores civil y políticamente excluidos por el pacto bipartidista se vieron ante la imposibilidad de tener una intermediación directa y pacífica ante el gobierno: *“La sociedad civil quedó abandonada a su suerte. Las esferas social y política se divorciaron y terminaron autorreferidas sin vasos comunicantes, con lo que ambas se debilitaron con graves consecuencias para el futuro del país...”*<sup>205</sup>.

---

<sup>203</sup> VARGAS V. Alejo. *et. al.* Democracia Formal y Real. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia “Luis Carlos Galán”, 1994. p. 36.

<sup>204</sup> ARCHILA NERA, Mauricio. El Frente Nacional: una historia de enemistad social., *op. cit.*, p. 205

<sup>205</sup> *Ibidem.*, p. 215.

#### ***1.4. REZAGOS DE LA IDEOLOGÍA DEL FRENTE NACIONAL A PARTIR DE SU APARENTE ELIMINACIÓN.***

Aunque el Frente Nacional fue concebido para que funcionara en un periodo de dieciséis años, la mencionada reforma constitucional de 1968 determinó que el sistema fuera gradualmente eliminado<sup>206</sup>. En efecto, en 1974 se restablece la competencia electoral y en 1978 finaliza el requisito de compartir los cargos públicos de nominación por el ejecutivo. No obstante, culminado el Frente Nacional, se creó otra figura a través del artículo 120 de la Constitución Política de aquel entonces, que ya no se refería la paridad, sino a la repartición equitativa de poder<sup>207</sup>, según la cual “...*el partido perdedor en la elección presidencial debía recibir una cuota ‘adecuada y equitativa’ de poder... En consecuencia, el mandato de coalición se prolongó en la práctica hasta 1986*”<sup>208</sup>.

El desmonte del Frente Nacional no afecta más que uno de los tres mecanismos del bipartidismo plebiscitario, el de la paridad burocrática, y solo en parte. Los otros, la alternación presidencial y la cooptación judicial, no son tocados por la reforma. El uno permanecerá en vigor hasta 1974... y el otro sobrevive hasta hoy como la regla imperante en materia de nombramientos y promociones en la rama jurisdiccional<sup>209</sup>. No existe, por tanto, desmonte sino apenas reducción parcial del control bipartidista sobre el legislativo en la medida en que las corporaciones electivas se abren a la competencia democrática en dos etapas: los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales desde 1970 y el Congreso Nacional desde 1974...<sup>210</sup>

De este modo, en 1974, por primera vez desde 1946, los partidos tradicionales se disputaron la presidencia junto a otras fuerzas: la candidata de la ANAPO y de la Unión Nacional de Oposición (UNO). La UNO estaría integrada en un inicio por el PCC y un sector

---

<sup>206</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 319.

<sup>207</sup> PINZÓN DE LEWIN, Patricia. La oposición política en Colombia. En: VARGAS V. Alejo. *et. al.* Democracia Formal y Real. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia “Luis Carlos Galán”, 1994. p.83.

<sup>208</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 319.

<sup>209</sup> Es de anotar que la apreciación del autor se realiza en su obra cuya primera edición fue en el año de 1987. En la actualidad está previsto el sistema de carrera en la Rama Judicial.

<sup>210</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 192.

de la ANAPO y luego por el MOIR<sup>211</sup>. En estas elecciones resultó electo el liberal Alfonso López Michelsen, quien mantuvo en el terreno político el equilibrio bipartidista.

El inicio de su mandato mostraba su cercanía hacia los movimientos sociales y obreros de quienes había recibido apoyo a su candidatura: gobernó casi un año sin estado de sitio; otorgó personería a la CSTC y a la CGT y nombró a progresistas como rectores de universidades públicas. Además, en 1975 restableció las relaciones diplomáticas con Cuba. Sin embargo, su espíritu revolucionario no se vio totalmente reflejado como mandatario. Para el sector rural solo implementó el Programa de Desarrollo Social Integrado (DRI) y de alimentación (PAN) y en el sindical, amplió la categoría de servicio público limitando con ello la huelga a más sectores<sup>212</sup>.

El poco presupuesto destinado a educación llevó a una crisis en las universidades públicas, pues derivó en la disminución de cupos y en la paralización y realización de un solo semestre por año. Este, por tanto, fue el principal motivo de reclamación del movimiento estudiantil, además de la exigencia de su participación en el nombramiento y remoción de directivos y profesores, contra las autoridades represivas, la intervención armada en los claustros y la amenaza del estado de sitio, entre otros<sup>213</sup>. A pesar de los objetivos de estas expresiones estudiantiles, “[p]ara círculos oficiales, la universidad estatal se había convertido en un foco comunista...”<sup>214</sup>.

Ante la continuidad en el régimen político excluyente y la percepción de no vislumbrar en el mandatario políticas orientadas al cambio social, persistió la oposición ciudadana, no obstante, el auge de movimientos cívicos y laborales a partir de 1975 fue aplacado con la reimplantación del estado de sitio que se prolongó hasta junio de 1976, se reinstaló el 7 de octubre siguiente y duró 6 años<sup>215</sup>. De este modo, en este gobierno también la protesta fue

---

<sup>211</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 288.

<sup>212</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO. *Colombia 1975-2000: de crisis en crisis.* En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda., 2008. p. 15 -16.

<sup>213</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia. *Luchas estudiantiles* En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. p. 176.

<sup>214</sup> *Ibidem.*, p. 179.

<sup>215</sup> Incluso, sin estado de sitio, al promulgarse la Ley 43 de 1975 que nacionalizó al personal docente de primaria y secundaria, el paro de maestros realizado a través de Fecode fue objeto de acciones contundentes como la suspensión de 289 maestros. *Ibidem.*, p. 180.

reprimida por la acción de militares y se utilizaron consejos verbales de guerra para juzgar a los civiles involucrados en ellas, quienes además son objeto de allanamientos y otras limitaciones de sus libertades<sup>216</sup>.

En efecto, también este mandatario, aprovechando los estados de excepción, expidió Decretos Legislativos como los 1250, 1533 y 2407 de 1975. El primero dejó en cabeza de la jurisdicción penal militar durante el estado de sitio la competencia para conocer y juzgar a través de consejos verbales de guerra delitos como la rebelión, sedición, asonada, asociación para delinquir, instigación para delinquir, apología del delito, entre otros<sup>217</sup>. El segundo, confirió la naturaleza de contravención a conductas como la reunión tumultuaria que perturbe el desarrollo de actividades sociales, la reunión pública sin el cumplimiento de requisitos legales, la obstaculización del tránsito de personas o vehículos en vías públicas, el escribir o colocar dibujos o leyendas ultrajantes o que inciten a quebrantar la ley o a desobedecer a la autoridad. El juzgamiento de estas conductas, además de realizarse de manera colectiva y a través de un proceso abreviado<sup>218</sup>, estaba a cargo de los inspectores de policía y alcaldes<sup>219</sup>. Y el tercero, asimiló a la asociación para delinquir los actos preparatorios de las conductas relacionadas en el primer Decreto<sup>220</sup>, con lo cual “*elimin[ó] en la práctica el delito de rebelión que es político...dándole el carácter de asociación para delinquir a todo ‘acto preparatorio’ que atente contra el orden público*”<sup>221</sup>. Por supuesto, no se hicieron esperar los excesos derivados de la aplicación de las normas excepcionales.

---

<sup>216</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 109 a 112.

<sup>217</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1250 (26 de junio de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.361 de 21 de julio de 1975. p. 1.

<sup>218</sup> Este decreto fue reformado para dar un total de 48 horas para investigar y sancionar este tipo de conductas. *Luchas estudiantiles...* p. 177.

<sup>219</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1533 (5 de agosto de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.386 de 27 de agosto de 1975. p. 1.

<sup>220</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2407 (10 de noviembre de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.450 de 26 de noviembre de 1975. p. 1.

<sup>221</sup> Alternativa No. 65. Diciembre 26 de 1975-enero 6 de 1976, p. 22. Citado en: TORRES VÁSQUEZ, Henry. *et. al.* Los consejos Verbales de Guerra frente a la teoría de la Justicia. Un estudio del Caso. Revista Republicana.

A López le cabe el poco honroso mérito de que en su mandato se iniciaran las desapariciones de activistas políticos. Tal fue el caso de Omaira Montoya, supuesta militante del ELN, desaparecida a principios de septiembre de 1977. También con López se hizo evidente una mayor autonomía de las Fuerzas Armadas en el manejo del orden público, lo que se tradujo en el abundante nombramiento de alcaldes militares en las zonas conflictivas<sup>222</sup>.

De igual manera, a raíz del paro médico del Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), el 7 de octubre de 1976 se profirió el Decreto 2195 por el que se reimplantó el estado de sitio y se aumentaron los días de arresto “...*por participar y liderar movilizaciones, paros y similares...*”<sup>223</sup>. Al día siguiente de su expedición, estudiantes de la Universidad Nacional realizaron el acto simbólico para renombrar la plazoleta central como “Plaza Che”, lo que llevó a que más de mil hombres de la fuerza pública ingresaran al campus, siendo allanadas y clausuradas el día 16 siguiente las residencias estudiantiles; días después el ministro de educación anunció que se había perdido el segundo semestre de 1976 debido a los disturbios<sup>224</sup>.

No obstante, en gran parte como consecuencia de la represión, a partir de 1976 se dio una disminución de las protestas estudiantiles<sup>225</sup>.

La represión violenta al estudiantado, además de haber lanzado a la clandestinidad a buena parte de las organizaciones estudiantiles, alejó la posibilidad de discutir y reflexionar sobre las distintas expresiones de la crisis educativa en el país. La violencia dejó muchos estudiantes marcados por las torturas, el encarcelamiento, el juzgamiento por militares, cuando no muchos muertos y un apreciable descenso del entusiasmo por la movilización y la protesta<sup>226</sup>.

---

2016, No. 21, [citado el 2 de julio de 2019]. p. 63. Disponible en: <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/330/297>

<sup>222</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 112.

<sup>223</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 180.

<sup>224</sup> *Ibidem.*, p. 181.

<sup>225</sup> *Ibidem.*, p. 182.

<sup>226</sup> *Ibidem.*, p. 182.

Ante la decepción de que en este nuevo régimen no se vislumbrara un carácter reformista y transformador sino de continuismo de los rezagos del pasado, se realizó el Paro Cívico Nacional en septiembre de 1977, que también fue objeto de represión violenta al haber sido tildado de huelga insurrecta.

Por el contrario, la respuesta del Gobierno fue seguir tachando el paro de subversivo. Con el apoyo de la Fuerza Pública y de los medios de comunicación, se condenó toda iniciativa de protesta y se exigió respetar la ley y el orden. En agosto se expidió un decreto que imponía arresto entre uno y seis meses a quienes organizaran o participaran en cualquier manifestación popular. A principios de septiembre se prohibieron las concentraciones públicas. El 13 de ese mes se restringió hasta el tránsito en motos ‘para evitar que se cometan delitos o se rieguen tachuelas’.

El intento de amedrentar a los inconformes surtió el efecto contrario: se enardecieron más... A la convocatoria netamente obrera se sumaron docentes y estudiantes, empleados independientes y amas de casa, milicianos de varias guerrillas y conservadores de la oposición.

(...)

Hacia las cuatro de la tarde, ya desbordado por el tamaño de la protesta, el alcalde de Bogotá, Bernardo Gaitán Mahecha, decretó toque de queda. Como era de esperarse, el furor no bajó con las medidas represivas. Los bloqueos continuaron y las confrontaciones se hicieron más fuertes en la noche. Había más de quinientos heridos. Los detenidos, que permanecían detenidos improvisadamente en el estadio El Campín y en la Plaza de toros, ya se contaban por miles. Los manifestantes y la Fuerza Pública lucharon hasta el día siguiente.

(...) La ciudad se había salido de control. Entre veinte y treinta personas murieron, la mayoría jóvenes menores de 25.

(...)

La extrema izquierda, desde la otra orilla, no tuvo una interpretación tan lejana de los hechos. También lo entendieron en clave de insurrección. El M-19, dice Medófilo Medina, derivó de esa lectura el robo de cinco mil armas del Cantón



Norte. La idea, según él, no era más que darle esas armas al pueblo, que estaba listo para la revolución. Las Farc estaban en la misma línea. En la VII Conferencia, de 1982, plasmaron una nueva estrategia. Alguno de sus dirigentes llegó a decir que al Paro de 1977 solo le faltaron los fusiles. Por esa época agregaron a su nombre el 'EP (Ejército del Pueblo)' y fortalecieron su brazo urbano, que eventualmente se vincularía a las fuerzas sociales que tomaron fuerza a raíz del paro y que terminaron fundando la Unión Patriótica en el marco del proceso de paz de Belisario Betancur<sup>227</sup>

No resulta entonces, por completo infundado concluir que el contexto represivo para oponerse a la participación del pueblo excluido del escenario político ha sido determinante en la conformación y fortalecimiento de las guerrillas, contexto que se mantuvo y se intensificó en 1978 cuando fue electo el liberal Turbay Ayala, quien también aplicó la cláusula constitucional de entrega equitativa de cargos al partido conservador, con lo cual

[s]e continuaba con los gobiernos compartidos y con los privilegios de la coalición gobernante y se excluía la posibilidad a la oposición.

(...)

Al no encontrar canales democráticos para la oposición terminó generándose la oposición desinstitucionalizada, cuyas manifestaciones eran los paros cívicos, las protestas y una oposición en armas<sup>228</sup>.

Durante su candidatura había anunciado que retornaría a los estudiantes el derecho a escoger sus propias directivas<sup>229</sup>, sin embargo, al asumir el poder, como respuesta a las luchas especialmente estudiantiles y obreras, durante un estado de sitio expidió el Estatuto de Seguridad<sup>230</sup> lo cual se produjo una semana antes del primer aniversario del Paro Cívico

---

<sup>227</sup> TORO, Juan José. Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia. Revista digital Pacifista. Marzo 16 de 2016. [Consultado el 13 de febrero de 2019] Disponible en: <https://pacifista.tv/notas/asi-fue-el-paro-de-1977-el-mas-grande-y-violento-de-la-historia-de-colombia/>

<sup>228</sup> PINZÓN DE LEWIN, Patricia., *op. cit.*, p.83.

<sup>229</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia. L., *op. cit.*, p. 184.

<sup>230</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 (6 de septiembre de 1978). Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. Diario Oficial No. 35.101 de 21 de septiembre de 1978. p. 1.

Nacional. Dicho estatuto marcó un claro distanciamiento con los sectores sociales y sus movilizaciones pues “...aumentaba las penas por actos y publicaciones ‘subversivas’ y daba a los militares el derecho a juzgar y sancionar a civiles por delitos de rebelión. Esto limitaba el debido proceso de los guerrilleros y sus simpatizantes, así como de muchos inocentes que eran acusados, con la arbitrariedad usual, de ayudar a la guerrilla”<sup>231</sup>.

El Estatuto creó nuevas infracciones punibles, aumentó las penas, otorgó más atribuciones judiciales a las Fuerzas Armadas y a las autoridades locales, permitió la retención de ciudadanos con aprobación del consejo de ministros y anunció control del tráfico de estupefacientes. Con este respaldo las fuerzas del orden se dedicaron a perseguir a la guerrilla, a activistas de izquierda legal y a dirigentes populares, como si todos fueran un mismo enemigo. El uso de la tortura y otras violaciones de derechos humanos degradaron esa ofensiva y elevaron clamores de protesta inclusive en miembros del alto clero y de la élite<sup>232</sup>.

Justamente la fuerte represión que implicaba el referido Estatuto para los movimientos sociales se ve reflejada en el hecho de que entre 1978 y 1980 se haya presentado un “*descenso huelguístico*”<sup>233</sup>. Algunos sectores sociales, sin medios de reclamación directa ante la institucionalidad, llegaron a la consolidación de una oposición más radical.

Lo anterior se deduce del hecho de que en 1978, en medio de un fuerte escenario represivo y violento contra las movilizaciones ciudadanas, surgieron otros grupos guerrilleros como los denominados Quintín Lame, Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Patria Libre, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT)<sup>234</sup>, pues “[m]ás definitivo en el resurgimiento de las guerrillas fue la respuesta represiva del gobierno de Turbay en un contexto internacional que les daba aliento, en especial, el triunfo del sandinismo en Nicaragua en julio

---

<sup>231</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 253.

<sup>232</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 113.

<sup>233</sup> DELGADO GUZMÁN, Álvaro. *Las luchas laborales*. En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda., 2008. p. 49.

<sup>234</sup> CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO., *op. cit.*, p. 50.

de 1979. Casi todas las organizaciones armadas crecieron en número de combatientes y hasta se crearon nuevos núcleos, como la Autodefensa Obrera (ADO)... ”<sup>235</sup>.

El Quintín Lame, cuyo nombre se da en homenaje a un jefe indígena, surgió en las comunidades tradicionales del sur de la cordillera central. Se trataba de una autodefensa rural, cuyos objetivos eran los usurpadores de tierras indígenas y los agentes del gobierno que practicaban la represión<sup>236</sup>. No es descabellado considerar la exclusión de esta minoría por las fuerzas del Estado como una de las razones de su surgimiento, pues basta considerar que el Estatuto Indígena de 1979 fue rechazado por estas comunidades por ser autoritario y desconocer sus reales condiciones socioculturales<sup>237</sup>.

Una fuerte y violenta oposición también se ejercía por el M-19, el cual en 1979, había penetrado a través de un túnel en la guarnición del Cantón Norte de Bogotá donde se apoderó de más de 1.500 armas, hecho que a su vez incrementó la respuesta militar que cometió excesos a través de torturas y capturas ilegales en las que aprehendieron a miles de militantes de izquierda solo por la sospecha de simpatía con ese movimiento, de los cuales algunos fueron llevados a consejos de guerra donde resultaron juzgados casi 300 militantes del M-19<sup>238</sup>. Esta reacción de las fuerzas del orden generaría a su vez la resistencia ciudadana contra la violación de derechos humanos, la cual, no obstante, fue descalificada por el gobierno y militares al ser acusadas estas organizaciones de ser parte de una estrategia subversiva<sup>239</sup>.

Ante ese panorama de movimientos revolucionarios, bajo la administración de Turbay se fortalecieron las acciones militares contra frentes guerrilleros rurales e incluso se suspendieron las relaciones diplomáticas con Cuba bajo el argumento de su colaboración con los grupos armados de izquierda. Es así como se usaron métodos ilegales para combatir la

---

<sup>235</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 291.

<sup>236</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 348.

<sup>237</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 114.

<sup>238</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 292.

<sup>239</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 254.

violencia, los cuales, lograron el efecto contrario al pretendido por el gobierno, pues generaron simpatías hacia las causas de los que por el accionar del Estado se consideraron víctimas<sup>240</sup>.

Con gran parte de sus dirigentes en prisión, el M-19 decidió realizar la toma de la Embajada de la República Dominicana en febrero de 1980, con lo que pretendía la liberación de presos políticos y denunciar las torturas y acciones violentas por parte del gobierno<sup>241</sup>.

Adicional al fortalecimiento de las guerrillas ya existentes y la aparición de nuevas organizaciones subversivas, en 1981 se creó el grupo Muerte a Secuestradores (MAS), agrupación paramilitar financiada por el narcotráfico, terratenientes y ganaderos tradicionales<sup>242</sup>. Más tarde, estas organizaciones paramilitares recibirían el apoyo de ciertos miembros del Ejército, quienes “...irritados por la política de negociaciones del gobierno, molestos por las críticas a las violaciones de derechos humanos y frustrados por los controles legales de las autoridades civiles, apoyaron a estos grupos, que a su vez ayudaban al ejército con información sobre simpatizantes de la guerrilla y posibles secuestradores y extorsionistas”<sup>243</sup>.

Ante ese escenario, Turbay se ve obligado a iniciar diálogos de paz, pero la estrecha amnistía que ofreció a finales de su mandato no fue aceptada. En todo caso, como un gesto conciliador, el 12 de junio de 1982 levantó el estado de sitio<sup>244</sup>.

El discurso orientado a una solución política al conflicto armado llevó a la presidencia a Belisario Betancur en 1982, quien, no obstante, una vez en el poder “...volvió al sistema del 50% de miembros de cada partido en los cargos públicos, con lo que repitió el esquema clásico del Frente Nacional”.

---

<sup>240</sup> BSUHNELL, David., *op. cit.*, p. 363 a 364.

<sup>241</sup> SANCHEZ-Blake, Elvira. El legado del desarme: Voces y reflexiones de las excombatientes del M-19. *Journal of Latin American Anthropology*. 2008. No. 7. [citado el 4 de julio de 2019]. p. 254-75. p. 4. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Elvira\\_Sanchez-Blake/publication/229667298\\_El\\_legado\\_del\\_desarme\\_-\\_Voces\\_y\\_reflexiones\\_de\\_las\\_excombatientes\\_del\\_M-19/links/5afc5a64a6fdcc3a5a25b376/El-legado-del-desarme-Voces-y-reflexiones-de-las-excombatientes-del-M-19.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Elvira_Sanchez-Blake/publication/229667298_El_legado_del_desarme_-_Voces_y_reflexiones_de_las_excombatientes_del_M-19/links/5afc5a64a6fdcc3a5a25b376/El-legado-del-desarme-Voces-y-reflexiones-de-las-excombatientes-del-M-19.pdf)

<sup>242</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 115.

<sup>243</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 262.

<sup>244</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Colombia 1975-2000: De crisis en crisis.*, *op. cit.*, p 20.

Sin embargo, su mandato ofrece escenarios que muestran una contracara respecto de su antecesor: primero, por el fortalecimiento de las comunidades indígenas al otorgarles tierras de resguardos y reforzar el poder de los cabildos. “...[e]llo produjo un nuevo acercamiento de los indígenas al Estado, que los conducirá a participar electoralmente en años posteriores”<sup>245</sup>; además, por otorgar legitimidad a la acción cívica, pues incluso gobernó sin estado de sitio hasta que en abril de 1984 lo implantó a nivel nacional tras el asesinato del ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla; también por su propuesta de reforma política en la que se destacó la descentralización; y, finalmente por su decisión de repolitizar la guerra por medio del diálogo<sup>246</sup>.

En cuanto a la acción cívica, implementó una nueva dinámica en lo que respecta a los movimientos sindicales, pues no entendió como forzosa la convocatoria de tribunales de arbitramento luego de 40 días de huelga<sup>247</sup> y en el campo social, encontró en el desequilibrio estructural del estado, la justificación para la radicalización de la oposición, por lo que buscó en la negociación la solución pacífica al conflicto<sup>248</sup>.

Por su parte, la elección popular de alcaldes fue un importante paso para involucrar por vías democráticas a la ciudadanía en la gestión local. En aquellas épocas, el presidente nombraba directamente a los gobernadores departamentales y al alcalde del Distrito Especial de Bogotá. A su vez, aquellos designaban a los alcaldes municipales. Esto, en la práctica llevaba a que como “[l]a población regional o local no participa[ba] en la renovación de sus administraciones... en la mayoría de los municipios del país, el alcalde asum[ía] la defensa de proyectos antipopulares y acud[ía] frecuentemente a la represión masiva para sacar adelante proyectos que van a contrapelo de los intereses de las mayorías ciudadanas de los municipios respectivos”<sup>249</sup>.

El nombramiento de los gobernantes locales por el presidente y gobernadores planteaba desde la Constitución Política una ausencia de procesos democráticos directos en el escenario

---

<sup>245</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 118.

<sup>246</sup> *Ibidem.*, p. 118.

<sup>247</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Colombia 1975-2000: De crisis en crisis., *op. cit.*, p. 21.

<sup>248</sup> *Ibidem.*, p. 21.

<sup>249</sup> SANTANA R., Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1989. p. 42.

local, lo que se traducía a la vez en una real limitante a la participaci3n ciudadana en la definici3n de los asuntos regionales de su interés. Así, la lealtad de los administradores locales hacia quien los nombraba tornaba el sistema político centralista en excluyente. *“Esa falta de articulaci3n entre el Estado y la sociedad ha conducido a la clientelizaci3n de la política, medio at pico de participaci3n ciudadana, y ha creado formas también at picas de expresi3n colectiva como la abstenci3n, el paro cívico y parcialmente la guerrilla”*<sup>250</sup>.

A los municipios no solo les estaba vedada la elecci3n por el pueblo de sus representantes, sino también el manejo de recursos que posibilitaran la ejecuci3n de acciones de beneficio público. Esto no solo condujo al desinterés de la comunidad en el nombramiento de los representantes locales, sino que además la ciudadanía, ante la imposibilidad de tener mecanismos de control de las administraciones locales y al ver la falta de representaci3n de sus intereses por parte de los funcionarios municipales y departamentales, recurrieron a la protesta como modo de reclamaci3n de servicios públicos y sociales<sup>251</sup>.

Por ello, en el centro de las negociaciones con las guerrillas estuvo el tema de la reforma política, la cual no solo era apoyada por las organizaciones en armas, sino también por una corriente progresista que consideraba necesario devolver el municipio a sus habitantes. Por su parte, a la elecci3n de los representantes locales se oponía una fuerte corriente de los partidos tradicionales, como los expresidentes Lleras Restrepo y Turbay Ayala<sup>252</sup>.

Ese ideal de acercamiento de la ciudadanía en los asuntos locales se materializ3 con el Acto Legislativo 01 de 1986, el cual, no obstante, a pesar de constituir una reforma política muy profunda, dej3 en manos del presidente de la república y los gobernadores, intendentes o comisarios, según sus competencias, la suspensi3n de los alcaldes, sin descontar el hecho de que se mantuvo el sistema de libre nombramiento y remoci3n para la designaci3n de gobernadores.

---

<sup>250</sup> Jaime Castro Castro, Ministro de gobierno (1982-1986) en su ponencia acerca de la reforma política. Citado en: SANTANA R., Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1989. p. 42.

<sup>251</sup> Según PEDRO SANTANA R. entre enero de 1971 y diciembre de 1980 se presentaron 128 paros, de los cuales 77 (60.2%) obedecieron a reivindicaciones vinculadas a servicios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. Ello, sin que se pueda dejar de lado el problema de la vivienda. SANTANA R., Pedro., *op. cit.*, p. 70-71.

<sup>252</sup> SANTANA R., Pedro., *op. cit.*, p. 47 a 56.

Con esto, la reforma puso en tela de juicio el mandato popular expresado en la elección del pueblo del jefe de la administración pública en los municipios.

En el terreno político las negociaciones de paz mostraban ser fructíferas y representaban el ideario de lograr la reconciliación por vías pacíficas, al punto de llegarse a plantear desde ese momento, que la salida política del conflicto sería la única solución viable.

Estas conversaciones también dejaron como herencia el reconocimiento oficial de que las guerrillas eran una respuesta a unas ‘condiciones objetivas’ injustas. Pero no solo se aceptó el hecho de que en Colombia había serias injusticias sociales y graves limitaciones de la democracia, que daban razones para oponerse al sistema, sino que muchos justificaron, a nombre de esas limitaciones, la lucha armada. Hasta entonces, el lenguaje político colombiano aceptaba que, frente a la violencia armada estatal que impedía el ejercicio legítimo de los derechos o amenazaba en forma inminente la vida, los ciudadanos respondieran con la insurrección armada o al menos, como lo argumentaron las guerrillas, con formas de ‘autodefensa’. Desde los años ochenta se aceptó de manera amplia la idea de que, ante la injusticia social y las limitaciones de la democracia, era legítimo que el pueblo descontento se organizara para buscar el cambio mediante el uso de las armas... El derecho a la insurrección, aceptado antes en casos de tiranía, se extendió como respuesta a la violencia involuntaria o ‘estructural’ del sistema, de modo que la guerra se justificaba porque no había educación o salud para todos...<sup>253</sup>

Con la comprensión de las razones de la respuesta violenta a las deficiencias estructurales del país se dio paso al diálogo con organizaciones armadas, lo que a su vez permitió la ampliación del escenario democrático para los movimientos sociales, los cuales vieron inicialmente una reducción de la respuesta represiva, lo que llevó por ejemplo a la unificación del movimiento campesino en 1985 con la reunión de 32 organizaciones con las que se logró establecer una Comisión Nacional Unitaria que centralizó las actividades que propendían por

---

<sup>253</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 258 a 259.

reivindicaciones del agro y organizó el congreso de unidad campesina<sup>254</sup>, situación que de suyo posibilitó un mayor ejercicio de la protesta.

En esas condiciones, estaba consolidándose el panorama para una salida negociada al conflicto, para lo cual Belisario Betancur integró una comisión de paz que incorporó hasta fuerzas de izquierda y ofreció a las guerrillas una amnistía amplia e incondicional. Es así como en 1984 se firmaron acuerdos de paz con las FARC, el M-19, el EPL y la ADO.

En cada caso el acuerdo determinó una tregua entre las guerrillas y las fuerzas del gobierno, durante la cual ambas partes suspenderían las hostilidades y se emprendería un proceso de ‘diálogo’ para determinar los pasos a seguir antes de que el cese al fuego se convirtiera en una paz permanente, con la entrega de armas por parte de los grupos revolucionarios. Además, Betancur ofreció una generosa amnistía. Sin embargo, las guerrillas no solo pedían mayores garantías de seguridad personal, sino también una serie de reformas estructurales, para comenzar, pobremente definidas y que no estaba en manos del Presidente conceder; lo máximo que éste podía hacer era presionar al Congreso. Mientras tanto, la tregua fue violada por todos los bandos, puesto que ni Betancur ni los jefes revolucionarios tenían control absoluto sobre sus respectivos subordinados. No mucho tiempo después, el M-19 dio por terminado su compromiso alegando traición y volvió a embarcarse en las hostilidades abiertas que finalmente lo llevarían al ataque al Palacio de Justicia<sup>255</sup>.

En efecto, se negoció una ley de amnistía que permitió recuperar la libertad a aproximadamente 1500 guerrilleros, sin embargo, dado que estos beneficios se entregaban sin que los favorecidos se obligaran a entregar las armas y renunciar a la guerra, se generó un descontento en las Fuerzas Armadas que se materializó, en algunos casos, en la violencia contra campesinos, la tortura y métodos ilícitos contra detenidos y en vestir de guerrillero, a quienes eran víctimas de errores operacionales<sup>256</sup>. En consecuencia,

---

<sup>254</sup> PRADA M., Esmeralda. Luchas campesinas e indígenas. En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. p. 130.

<sup>255</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 365.

<sup>256</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 256 a 258.



[L]a tregua fue bastante inestable por tres factores: la falta de institucionalidad del proceso mismo...la oposición cada vez más abierta de los gremios, la clase política y en especial los militares; y, por último, la falta de voluntad política de la guerrilla hacia la paz, aunque en menor grado de las Farc, que sostuvieron por unos años la endeble tregua y se proyectaron políticamente en torno a la Unión Patriótica<sup>257</sup>.

Uno de los casos de crímenes contra las organizaciones en tregua fue el asesinato del vocero del EPL, Óscar William Calvo, lo que evidenciaba que los acuerdos en la práctica se habían roto<sup>258</sup>, salvo lo pactado con las FARC-EP. Este contexto fue seguido por la toma del Palacio de Justicia, hecho que mostró un contundente mensaje en torno a la capitulación del proceso de paz.

La toma del Palacio de Justicia por parte del M-19 y la contratoma por las fuerzas del orden en noviembre de 1985, no solo simbolizaron el fracaso del proceso de paz de Betancur, sino que pusieron al descubierto las reales dinámicas de violencia que seguían funcionando en la sociedad. Los guerrilleros no habían abandonado su discurso de guerra; los militares tampoco, e hicieron evidente que eran autónomos en el manejo del orden público, aun por encima del presidente. Los gremios y los políticos se regocijaron porque terminaba el ‘embeleco’ de la paz. Los narcotraficantes y los paramilitares se ensañaron contra los pocos logros del proceso de paz: la elección de alcaldes y en particular la existencia de la UP. Se inició así una política de exterminio conocida como la ‘guerra sucia’...<sup>259</sup>

Como se anunció, las FARC-EP no se habían retirado formalmente de la tregua y más bien procuraron el acceso al poder por medios democráticos a través de la constitución en 1985 de un nuevo partido político denominado Unión Patriótica (UP) que agrupaba a exguerrilleros, miembros del Partido Comunista y otros militantes de izquierda.

---

<sup>257</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 119.

<sup>258</sup> *Ibidem.*, p. 294.

<sup>259</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 119 y 120.

Ya en 1986, cuando resultó electo el presidente liberal Virgilio Barco (1986-1990), una vez los conservadores rechazan los cargos que él había decidido otorgarles, se instauró la primera administración estrictamente unipartidista desde 1953.

Barco... había llegado a la conclusión de que el poder compartido del Frente Nacional, al diluir la responsabilidad de las acciones gubernamentales, había contribuido a la reducción de la confianza pública en el sistema político; además, por su aparente consagración del monopolio liberal-conservador, el Frente Nacional había llevado a muchos miembros de la izquierda al convencimiento de que la participación pacífica en la política era un ejercicio estéril. Por estas razones Barco no hizo mayores esfuerzos para conseguir la colaboración conservadora<sup>260</sup>.

Durante su mandato pretendió el fortalecimiento del ejército dentro de los marcos legales a fin de confrontar a la guerrilla y lograr su debilitamiento al punto tal que se facilitaran las negociaciones de paz<sup>261</sup>. No obstante, la izquierda armada buscó la unidad lo que se logró con la creación de la Coordinadora Guerrillera a la que posteriormente se unió las FARC-EP, consolidándose bajo el nombre de Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)<sup>262</sup>.

En todo caso, el presidente continuó con los intentos de paz, para lo cual, luego del secuestro de Álvaro Gómez por el M-19, antiguo promotor de los ataques a Marquetalia, reabrió las conversaciones con la guerrilla, la que a su vez, en gesto negociador, ordenó su liberación<sup>263</sup>. Esta vez, el mandatario institucionalizó los diálogos hacia ese fin, pues reemplazó las dispersas comisiones de paz por un alto comisionado que dependía directamente de la presidencia.

---

<sup>260</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 355.

<sup>261</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 265.

<sup>262</sup> HERNÁNDEZ, Milton. Ni un tiro más entre los guerrilleros colombianos. [en línea]. 2007 [consultado el 4 de julio de 2019]. p. 1-2. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Crisis%20-en%20las%20FARC%20y%20el%20ELN%20en%20Colombia.pdf>

<sup>263</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 267.

No obstante, las referidas negociaciones no incluían cambios en las políticas económicas y sociales del gobierno, lo que implicaba que “...[s]i esto resultaba, la larga guerra terminaría sin que la guerrilla hubiera logrado imponer su proyecto político...”<sup>264</sup>.

De este modo, puede decirse que las negociaciones no cobijaban todos los escenarios que pueden estimarse como objetivas causas del conflicto armado, lo que finalmente se vio reflejado en la pervivencia de la confrontación bélica. La violencia y el homicidio incrementaron, tanto por acciones de paramilitares como de la guerrilla<sup>265</sup>, “...[l]a guerra retornó a reemplazar a la política...”<sup>266</sup>, ya que en la mencionada elección popular de alcaldes por periodos de dos años que se hizo efectiva en el año 1988, se hizo palmario el contexto de dominación bipartidista y de garantías democráticas reducidas a nivel local<sup>267</sup>.

Nuevamente, como sus antecesores, este gobierno recurrió al estado de excepción por turbación del orden público en virtud del cual expidió un decreto legislativo que incrementó penas para delitos que atentan contra la seguridad y tranquilidad públicas, la libertad individual y el patrimonio económico y contra funcionarios públicos, para cuya investigación se dotó de facultades de policía judicial a las fuerzas militares y al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), a quienes se les permitió realizar capturas sin orden judicial, realizar registros, ingresar a residencias, practicar requisas e, incluso, solo con orden del Jefe del Cuerpo Técnico de Policía Judicial, interceptar comunicaciones<sup>268</sup>.

Se trató del Estatuto para la Defensa de la Justicia cuya finalidad era combatir el terrorismo y el narcotráfico para lo que dotó a la jurisdicción de orden público, creada a través

---

<sup>264</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 267.

<sup>265</sup> *Ibidem.*, p. 267.

<sup>266</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas., *op. cit.*, p. 120 a 122.

<sup>267</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 195.

<sup>268</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 180 (27 de enero de 1988). Por el cual se complementa algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público. Diario Oficial No. 38.191 de 27 de enero de 1988. p. 1.

del Decreto Legislativo 474 de 1988<sup>269</sup>, de soportes administrativos y seguridad para el adecuado cumplimiento de su función.

La competencia para conocer de ciertos delitos estaba asignada a esa Jurisdicción con independencia de la fecha de su ejecución. Entre los comportamientos que eran de su conocimiento estaban el secuestro con fines terroristas; el constreñimiento ilegal con fines terroristas; el terrorismo; el auxilio a actividades terroristas; la instigación para el ingreso a grupos terroristas; concierto para delinquir; instigación al terrorismo; incendio; destrucción o daño de nave, aeronave o medio de transporte por acto terrorista; empleo de explosivos contra vehículos; tenencia, fabricación tráfico y uso de armas o sustancias tóxicas; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; atentados terroristas contra complejos industriales y otras instalaciones; homicidio con fines terroristas; lesiones personales con fines terrorista; lesiones personales cometidas por miembros de un grupo armado ilegal; la rebelión y sedición; la promoción, financiación, organización, dirección, fomento o ejecución de actos tendientes a obtener la formación o ingreso de personas a grupos armados ilegales; el ingreso, vinculación o formación de tales grupos y la instrucción, entrenamiento o equipamientos de los mismos; los delitos contra la existencia y seguridad del Estado; además de sus delitos conexos, entre otros, tipos penales que han sido utilizados como medio de disuasión para quienes protestan.

Estas medidas, no obstante, no fueron efectivas para contener la violencia, la cual se incrementó ante la intensificación del narcotráfico, llevando a que la protesta ya no solo fuera contenida por el Estado, sino también por el paramilitarismo.

Al mismo tiempo los elementos adversos al proceso de paz resurgen: Paramilitarismo y autodefensas transmutadas en paramilitares. Irrumpe igualmente en el escenario de la política una violencia nueva: Masacres a bases de apoyo y a líderes de izquierda, y radicalización del narcotráfico en una cruzada anticomunista. En este contexto era imposible la acción política como opción de terceras fuerzas autónomas ante el auge de la criminalización desde varios frentes.

---

<sup>269</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 474 (16 de marzo de 1988). Por el cual se organiza la jurisdicción de orden público, se establecen nuevas competencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.258 de 16 de marzo de 1988. p. 4.

Simultáneamente la lucha armada llegaba a un punto de no retorno y el empate militar negativo ejército-guerrilla era más claro. Sólo se presentaban dos caminos: la generalización del conflicto, o la apertura política amplia mediante un proceso de paz y de reconciliación nacional. Las fuerzas democráticas del país impusieron el segundo<sup>270</sup>.

De este modo, aunque durante este gobierno y específicamente en el año 1989 se produjo una reducción de las protestas reivindicativas, ello encuentra justificación en dos aspectos: las expectativas puestas en los mandatarios locales ahora elegidos por voto popular, pero también en la intensificación de la ‘guerra sucia’<sup>271</sup>, pues además del MAS, se había creado el grupo Muerte Revolucionarios (MAR), Muerte a Revolucionarios del Nordeste (Marne), Muerte a Invasores y Patrocinadores en el Magdalena (Maicopa)<sup>272</sup>. El conflicto permeó incluso en la forma de hacer protesta en el ámbito laboral, pues muchos dirigentes fueron sometidos a amenazas y hasta la muerte<sup>273</sup>.

Del recuento histórico de este periodo puede decirse que, en el intento del desmonte del Frente Nacional, la conservación de sus rezagos conllevó a la continuidad de la exclusión de partidos políticos y movimientos sin respaldo mayoritario. Esto se refleja en dos situaciones:

Primero, en actos que evidencian un rechazo a la protesta, como se advierte de los distintos decretos legislativos que muestran una respuesta represiva ante las movilizaciones ciudadanas a través de la sanción de conductas inherentes a la expresión popular y su investigación y juzgamiento por procedimientos que no garantizaban sus derechos fundamentales. Además, por la persecución a manos del Ejército y agentes estatales -y luego apoyada por paramilitares- de dirigentes sociales y políticos ajenos a la causa oficial.

---

<sup>270</sup> MORENO PARRA, Héctor Alonso. La constituyente: un acuerdo político para la paz. [en línea]. En: Semanario Virtual Caja de Herramientas. p. 3. [citado el 3 de julio de 2019]. Disponible en: [http://viva.org.co/-cajavirtual/svc0255/pdfs/articulo260\\_255.pdf](http://viva.org.co/-cajavirtual/svc0255/pdfs/articulo260_255.pdf)

<sup>271</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 76.

<sup>272</sup> PRADA M., Esmeralda., *op. cit.*, p. 131 - 132.

<sup>273</sup> DELGADO GUZMÁN, Álvaro., *op. cit.*, p. 68. “...prácticamente ninguna directiva sindical de relativa importancia ha escapado a las amenazas de los actores de la violencia...”

Segundo, en el crecimiento de guerrillas a partir de 1982 que puede entenderse como respuesta a esa represión oficial, pues los sectores sociales veían impotentes la imposibilidad de dar a conocer sus reclamaciones y cuando recurrieron a la protesta y la movilización, fueron severa e incluso violentamente reprimidos. De ahí que, algunos hayan asumido la necesidad de armarse para su defensa y que otros hubiesen empezado a generar simpatías hacia quienes se mostraron víctimas de una evidente violación de sus derechos a manos del mismo Estado “...*que convirtió a los soldados en enemigos de los campesinos y llevó a estos a dar su apoyo, en caso de duda, a los ‘muchachos’ de la guerrilla, vistos por gran parte de la opinión pública como víctimas de una represión despiadada*”<sup>274</sup>.

Por eso, llama poderosamente la atención que una de las persistentes reclamaciones de todos los sectores sociales durante este periodo haya sido la protección y respeto de los derechos humanos.

En efecto, durante el inicio de este periodo histórico, dentro de las acciones colectivas se resaltan aquellas que exigían la liberación de detenidos en protestas o en operaciones de desalojo a invasores o por los asesinatos selectivos de campesinos, el recorte de garantías en estados de excepción y en contra de la represión militar. En 1980 sobresalieron las marchas de apoyo a los foros de derechos humanos y en solidaridad con presos políticos. En 1982 las movilizaciones se dieron en contra de las desapariciones y secuestros y para pedir al gobierno nacional acabar con los grupos paramilitares. A partir de 1985 se intensifican los reclamos en contra de la guerra sucia, por la asistencia y atención de las víctimas y pidiendo la desmilitarización de sus regiones. Después, se presentan en apoyo de los diálogos regionales de paz y contra la impunidad y, en 1989 y 1990, se destacan aquellas realizadas en contra de la presencia y actuación de los narcotraficantes y contra operativos antinarcóticos y de contraguerrillas<sup>275</sup>.

Los rezagos de las formas violentas y excluyentes de hacer política mostraron marcadas y desesperadas formas de movilización y protesta, como la invasión de predios, las tomas y bloqueos de entidades o vías públicas, los disturbios e incluso, formas delictivas propias, como

---

<sup>274</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 260.

<sup>275</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 89 – 91.

las acciones armadas. “...*En cualquier caso, las confrontaciones directas reflejan una respuesta radical a un conflicto que parece no tener otros canales de expresión...*”<sup>276</sup> por lo que algunos de los manifestantes, en un acto premeditado o no, hicieron contención a la violencia estatal con formas no pacíficas de protesta.

### **1.5. HACIA UN NUEVO PACTO EN BUSCA DE LA PACIFICACIÓN.**

El ELN había ganado influencia en el noreste colombiano mientras que las FARC-EP se fortalecieron en el alto valle del Magdalena y las áreas adyacentes a los llanos orientales y habían abierto nuevos frentes en otras regiones en las que la presencia del Estado era débil. De igual manera, esta última agrupación mostró su buena intención de experimentar en la política legal a través de la UP. Así, se hacía evidente que la izquierda revolucionaria ganaba simpatizantes.

No obstante, sus opositores consideraban que la estrategia con la UP era debilitar y derrocar el régimen desde adentro, lo que generó una acción violenta en su contra en la que por cerca de 5 años más de mil militantes de este partido fueron asesinados, entre ellos, Jaime Pardo, candidato electoral en 1986, Bernardo Jaramillo, nominado a elecciones para 1990, además de numerosos candidatos a alcaldías y concejos municipales<sup>277</sup>.

Adicionalmente, en la década de los 80, se incrementaron las manifestaciones populares, especialmente aquellas que tenían como acción persistente las protestas contra la guerra sucia<sup>278</sup>. No obstante, la forma de contenerlas fue recurrir al discurso estigmatizador en tanto se llegó a “...*considerar la protesta pacífica y legítima como expresión del terrorismo guerrillero*”<sup>279</sup>.

En ese contexto de ataque violento contra el adversario político y civil a través del aniquilamiento de dirigentes de organizaciones sociales y de las fuerzas de izquierda, especialmente, de los representantes de la UP y del M-19, cuyo candidato presidencial Carlos Pizarro, también había sido asesinado a pesar de que ese movimiento había entregado las armas

---

<sup>276</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 164.

<sup>277</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 374.

<sup>278</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 361 a 362.

<sup>279</sup> *Ibidem.*, p. 349.

como producto de un acuerdo de paz<sup>280</sup>; de alteraciones del orden público; de persistencia del paramilitarismo; y, de auge del narcotráfico, se expide el ya mencionado Decreto Legislativo 180 de 1988<sup>281</sup>, llamado "Estatuto Para la Defensa de la Democracia" (EPDD), de lo que se concluye la continuidad de la salida represiva -incluyendo el uso de torturas y desapariciones<sup>282</sup>- como respuesta a la incapacidad de controlar la violencia.

El 25 de agosto de 1989 tuvo lugar una nueva "Marcha del Silencio" realizada "...*para rechazar a todos aquellos que utilizaban la violencia para imponer sus intereses; para reivindicar la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la aceptación de responsabilidades; para comprender a la universidad con la realidad del país...*"<sup>283</sup> es de esta manera como nace el movimiento "Todavía podemos salvar a Colombia". Se trataba de una corriente de opinión pública a favor de la expedición de una nueva Constitución Política, que en marzo de 1990 tomó el nombre de "Movimiento Estudiantil por la Constituyente"<sup>284</sup>, iniciativa que se consolidó a raíz de una campaña originada en las universidades de Bogotá luego del asesinato del líder liberal Luis Carlos Galán en agosto de 1989, la cual promovía el voto de la "*séptima papeleta*" en las elecciones previstas para el mes de marzo de 1990. Con ella se invitaba a la comunidad a dar su voto frente a la convocatoria de una Asamblea Constituyente que reformara la carta superior en busca de garantías democráticas<sup>285</sup>.

Con este gesto inédito se rompió por primera vez la tradición centenaria de constituciones y reformas de partido o de coalición, surgidas de guerras civiles, golpes de Estado o cambios de régimen y determinadas o teledirigidas por el establecimiento bipartidista, y se abrió paso a una experiencia excepcional de autoconvocación del constituyente primario, que entrañaría la intervención de sectores marginales y fuerzas no tradicionales en la formación de un estatuto que

---

<sup>280</sup> CHERNICK, Marck W. Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia. Revista Colombia Internacional. p. 3. [citado el 7 de julio de 2019]. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint36.1996.02>

<sup>281</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto 180 (27 de enero de 1988)., *op. cit.*,

<sup>282</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 363.

<sup>283</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 186.

<sup>284</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 186.

<sup>285</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 205.



empezó como la reforma número sesenta y ocho a la Constitución del 86 y terminó como la Norma Fundamental número dieciséis de nuestra historia republicana<sup>286</sup>.

Es así como César Gaviria, del partido liberal, propuso un gobierno de unidad nacional que esta vez no estuvo limitado a los dos partidos tradicionales, de manera que se convocó a un referendo que tuvo lugar el mismo día de la votación a las presidenciales en las que aquel fue electo. Una vez posesionado, dirigió unas nuevas elecciones para una constituyente<sup>287</sup>, por lo que el 9 de diciembre de 1990 se realizó una última votación para escoger a los 72 integrantes de dicha Asamblea.

Entonces, desde el movimiento de la séptima papeleta, ajeno a la adscripción de todo partido político, la manera como se convocó la asamblea constituyente y en especial, su composición, se evidencia una real intención de realizar transformaciones democráticas “desde abajo”, esto es, con la convocatoria e inclusión de diversos sectores sociales y políticos que años atrás no habían sido escuchados.

De este modo se instaló en febrero de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente cuya composición por minorías -pues ningún partido tradicional ni de oposición representaba una mayoría que permitiera imponerse sobre los demás- abrió el camino hacia la esperanza de una verdadera transformación democrática.

Puesto que esta vez no había hegemonía bipartidista, ni proyecto político triunfante, ni esquema ideológico homogéneo, el órgano constituyente se vio compelido a una dinámica de transacción que no podía traducirse más que en un estatuto para la transición...La Constitución del 91... es hija del multipartidismo momentáneo de la Asamblea y proviene de una reacción colectiva, casi anónima, conforme a un procedimiento inductivo en el cual resulta imposible reconocer una identidad ideológica o política...<sup>288</sup>.

---

<sup>286</sup> *Ibidem.*, p. 206.

<sup>287</sup> BUSHNELL, David., *op. cit.*, p. 355 a 356.

<sup>288</sup> VALENCIA VILLA, Hernando., *op. cit.*, p. 210 a 211.

Así las cosas, aunque sin participación de las guerrillas que no aceptaron la amnistía, la convocatoria de sectores antes excluidos del escenario democrático y político muestra una ruptura con los contextos excluyentes de grupos políticos y movimientos sociales ajenos al bipartidismo y las posiciones políticas dominantes que se había dado en el pasado y que, como se expuso en las generalidades analizadas en este capítulo, generaron que los reclamos de la ciudadanía fueran objeto de estigmatización, lo cual, aunado a la sanción y criminalización de actos inherentes a ese ejercicio de expresión popular, llevó en algunos casos a que los sentimientos de opresión y explotación se tradujeran en violencia.

De ahí que de vital importancia en la construcción del nuevo pacto político y social era tener presente la renovación y fortalecimiento de la democracia, dando paso no solo a escenarios políticos con plenas garantías para los contendores, sino también de participación y movilización de la ciudadanía -incluso aquella no representada políticamente- en la toma de las decisiones que pudieran afectarle y justamente la Constitución del 91 reflejaba en su contenido esas aspiraciones.

Ahora bien, un esquema real y no ficticio de gobierno-oposición para que funcione en el país tiene que democratizar el ejercicio del poder y ampliar las bases sociales de esa democracia. Garantizar, por ejemplo, sin amenazas de cuartelazo o fraudes, las victorias de movimientos de oposición no solo transitoria o táctica sino de fuerzas que representan cambios profundos en el ejercicio del poder y en la distribución de la riqueza y aun de opciones que estén totalmente en contra del sistema capitalista pero que reconozcan en los métodos democráticos la forma de la lucha política<sup>289</sup>.

A ese norte se orientaba la Constitución Política de 1991, carta fundamental con la que se pensó que los movimientos campesinos, indígenas, laborales, estudiantiles y cívicos en general, dejarían de ser estigmatizados y perseguidos a través de su calificación como apéndice de los movimientos subversivos.

---

<sup>289</sup> SANTANA R., Pedro., *op. cit.*, p. 134 a 135.

## CAPÍTULO 2

### 2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. UN INTENTO DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ.

*“...[C]uando, por caso, se incorporan derechos participativos en una estructura que niega o desalienta la participación, uno puede temer que aquellos derechos encuentren problemas serios para desarrollar la potencia que encierran en su interior”.*

Roberto Gargarella.

#### 2.1. LA BÚSQUEDA DE LA RECONCILIACIÓN NACIONAL A TRAVÉS DEL FOMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.

La Asamblea Nacional Constituyente fue pensada como una forma de lograr el diseño de una carta fundamental que desde la institucionalidad garantizara, entre otras cosas, el ambiente apropiado para un libre ejercicio democrático, esto es, aquel en el que se albergaran todos los sectores políticos y sociales, incluyendo aquellos que antes habían sido desconocidos: *“[e]l cometido fundamental de la Asamblea Nacional Constituyente fue la reforma del régimen político y la consecución de un clima de paz que garanticen el respeto de los derechos humanos, de la justicia social y de una cultura democrática. El dispositivo democrático fue el pacto político y el reconocimiento de todos los factores reales de poder...”*<sup>290</sup>.

En efecto, los asambleístas y la opinión casi que general en el país comprendía que la solución del conflicto armado requería también de la consolidación de plenas garantías para un ejercicio democrático legítimo<sup>291</sup>. Ya lo decía JORGE GANTIVA SILVA en un texto que se

---

<sup>290</sup> GANTIVA SILVA, Jorge. (et. al.), op. cit., p. 135.

<sup>291</sup> VARGAS V. Alejo. (et. al.), op. cit., p. 65 y 66. *“...Resolver el conflicto político armado es fundamental, ya que no parece posible la consolidación de la democracia colombiana, ni hacer vigentes los derechos políticos para amplios sectores de la población mientras haya un conflicto político armado que mediatiza un conjunto de derechos ciudadanos (las normas del Estado de Conmoción Interior sustituyen parcialmente la vigencia de la Constitución Política), condiciona el comportamiento del Estado y de los actores políticos y deja amplias zonas*

construía en los albores de la expedición de nuestra actual Constitución Política: *“Sabemos que no hay una democracia en ‘estado puro’, pero la forma colombiana, restrictiva y excluyente, bipartidista y violenta, requiere, si pretende encarar los desafíos para el próximo milenio, de un sustantivo reconocimiento (legitimidad) del protagonismo popular”*<sup>292</sup>. Por ello, desde la carta superior se pretendieron sentar las bases para dar espacio a la participación ciudadana, incluyendo a toda aquella en oposición.

De este modo, la nueva Constitución, originada a partir de un proceso democrático incluyente y participativo, proyectó ser *“...un pacto de paz para la superación del conflicto...”*<sup>293</sup>. Para ello, en su parte dogmática<sup>294</sup> consagró una serie de principios que se erigían como base para la garantía del libre ejercicio democrático:

Inicialmente, desde el preámbulo se enunció que la organización del Estado se realizaba en virtud del ejercicio de la soberanía popular y que todo su contenido había sido adoptado *“dentro de un marco jurídico, democrático y participativo...”*, como requerimiento esencial para garantizar *“...un orden político, económico y social justo...”*.

A su vez, el artículo 1° superior definió a Colombia como una república participativa y pluralista y el artículo 2° fijó dentro de los fines esenciales del Estado Social de Derecho el de *“...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación...”*

De igual manera, en su artículo 3° dispuso que *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”*.

---

*del territorio nacional bajo jurisdicción de autoridades militares que tienden a mirar toda expresión de cuestionamiento y crítica como una manifestación de la subversión política”*.

<sup>292</sup> *“Democracia: concepto en construcción”* En: Soberanía Popular y Democracia en Colombia... p. 131.

<sup>293</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>294</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá. 1991. No. 116.

Las citadas disposiciones normativas evidencian varios principios que materializaban esa pretensión de lograr la participación activa de la ciudadanía en los asuntos de su interés sin distinciones políticas o ideológicas.

Por un lado, consagró el principio de soberanía popular, con lo cual la Constitución Política de 1991 representa una reformulación del concepto de soberanía, pues esta ya no residiría en la nación<sup>295</sup>, sino en el pueblo, lo que, entendido bajo el principio también formulado en la carta fundamental sobre la democracia participativa, conlleva a que no solo de este emanen todos los poderes del Estado, sino también que él pueda controlarlos.

En términos de JORGE GANTIVA SILVA implica que “...*el pueblo asume el proyecto de autodeterminación y autorrealización...*”<sup>296</sup>. Así, es él quien escoge el proyecto de gobierno, por lo que aun cuando ejerza el poder a través de sus representantes, estos adquieren deberes ante sus electores, en tanto se torna un imperativo el cumplimiento de las obligaciones que le impone su cargo<sup>297</sup>.

La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina “representativo”. En

---

<sup>295</sup> COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política. (5 de agosto de 1886). (s.d). Bogotá. 1886. Artículo 2.

<sup>296</sup> GANTIVA SILVA, Jorge. (*et. al.*), *op. cit.*, p. 127.

<sup>297</sup> Constitución Política de Colombia., *op. cit.*, Artículo 133.

la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo<sup>298</sup>.

Según SAKHELA BUHLUNGU, basado en la postura de PARRY y MOISER<sup>299</sup>, existen diferentes nociones de democracia, debiendo destacarse dos categorías: la concepción participativa radical, que es aquella que “...busca ampliar la participación ciudadana más allá de las formas tradicionales de votar y firmar peticiones, alentando a la población a ‘desempeñar un papel activo’ en el gobierno...”; y, la concepción realista, que “...defiende una idea mucho más conservadora y limitada de la participación que no implica más que votar en intervalos regulares...”.

De esas nociones podría decirse que el nuevo modelo constitucional adoptó el de democracia participativa radical, pues la Constitución de 1991 refleja el propósito de afianzar la democracia, pero no solo en ámbitos electorales, sino en todo proceso público y social en el que se adopten decisiones que puedan incidir en la comunidad, además de la posibilidad de controlar las actuaciones ejercidas por quienes son sus representantes. Lo decía ALEJO VARGAS, citando al tratadista CLAUDE LEFORT “*La participación ‘...implica el sentimiento de los ciudadanos de estar involucrados en el juego político, de ser tomados en cuenta en el debate político, y no el sentimiento de tener que esperar pasivamente las medidas favorables a su destino’*”<sup>300</sup>.

Así también lo ha entendido la jurisprudencia nacional, pues en efecto, la Corte Constitucional ha sido reiterativa en su postura según la cual, la participación democrática no se agota en los procesos electorales.

En Sentencia C-089 de 1994 señaló:

El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y

---

<sup>298</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>299</sup> BUHLUNGU, Sakhela. Reinención de la Democracia participativa en Sudáfrica. En: Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. Coord. Boaventura de Souza Santos. trad. De Susana Moreno, Antelma Cisneros, Fondo Cultural de Cultura Económica de México. México D.F. 2004. p. 117 y 118.

<sup>300</sup> VARGAS V. Alejo.(et. al.), op. cit., p 18.

de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal<sup>301</sup>.

Esa línea argumentativa se reforzó en sentencia C- 180 de 1994 cuando determinó:

En este marco de desarrollo de la interacción individuo-Sociedad-Estado, la participación expresa un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo. De ahí que su dimensión dominante no se contraiga ni siquiera de manera prevalente al campo de la participación política, pues se concibe y vivencia como un principio de organización y de injerencia activa de los individuos, que irradia todos los procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los distintos campos y esferas de la vida social.

(...)

El principio de participación democrática expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia, la protección de los derechos y libertades así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo.

El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional.

No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.

---

<sup>301</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho<sup>302</sup>.

Esta comprensión de la participación democrática como un principio que trasciende a la intervención del ciudadano únicamente en asuntos electorales y que lo involucra en la definición de los asuntos individuales y colectivos se ha sostenido de manera pacífica por esa corporación<sup>303</sup>, de lo que puede entenderse que ha sido consistente la idea de darle al ciudadano el respaldo jurídico suficiente para que esté inmerso en el escenario decisorio del país.

Así las cosas, la participación democrática, a su vez, no puede ser posible si se continúa el ejercicio del poder bajo la idea de que se gobierna a un pueblo homogéneo, o a lo sumo, dividido en solo dos corrientes políticas o ideológicas. De ahí que cobre vital importancia el principio del pluralismo, también reconocido en la Constitución Política.

Lo que caracteriza a la democracia pluralista en tanto forma específica del orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de ‘enemigo’ y de ‘adversario’. Eso significa que, en el interior del ‘nosotros’ que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas...

(...)

... Por cierto que la democracia no puede sobrevivir sin ciertas formas de consenso -que han de apoyarse en la adhesión a los valores ético-políticos que constituyen sus principios de legitimidad y en las instituciones en que se inscriben-, pero también debe permitir que el conflicto se exprese, y eso requiere

---

<sup>302</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994, *op. cit.*

<sup>303</sup> Al respecto pueden consultarse COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-814 de 1999. MP. Antonio Barrera Carbonell, C-127 de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra, C-577 de 2014. MP. Martha Victoria Sáchica Méndez, C-027 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas, entre otras.



la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones bien diferenciadas. Es menester que los ciudadanos tengan verdaderamente la posibilidad de escoger entre alternativas reales<sup>304</sup>.

Se trata, por tanto, de un nuevo entendimiento de la democracia, de “[d]efinir la democracia, ya no como el triunfo de lo universal sobre los particularismos sino con el conjunto de las garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad. La democracia es una política del reconocimiento del otro, dijo Charles Taylor”<sup>305</sup>; esto es, una democracia que parta de la deliberación, dentro de la cual “...puedan llevarse a cabo las luchas sin que degeneren en confrontaciones violentas y puedan existir sistemas de presión legales que no sea la agresión a quienes tienen intereses distintos u opuestos, como la libertad de huelga, por ejemplo.<sup>306</sup>” y que desemboque en la liberación: una democracia capaz de “...liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos”<sup>307</sup>.

De tanta importancia resulta el principio de participación democrática que a este se le ha reconocido la connotación de derecho fundamental, definición que, aunque en principio se entendía de tal naturaleza solo en escenarios electorales<sup>308</sup>, de manera posterior se le asignó tal carácter desde una óptica más amplia, esto es, entendiendo que el ciudadano estaba al amparo de esta prerrogativa no solo para el ejercicio de elegir y ser elegido. De este modo, tratándose de un derecho fundamental, concibió posible también su amparo por vía de la acción de tutela.

De esta manera, la participación ciudadana se proyecta no sólo como un estandarte del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que ‘uno de los

---

<sup>304</sup> MOUFFE, Chatal. El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica. S.A. 1999. p. 17.

<sup>305</sup> TOURAINE, Alan. ¿Qué es la democracia?; Horacio Pons (trad.). México: Fondo de Cultura Económica. 2 Ed. 2000. p. 9.

<sup>306</sup> ZULETA, Estanislao. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2015. p. 34-35.

<sup>307</sup> TOURAINE, Alan., *op. cit.*, p. 21.

<sup>308</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-473 de 2003. MP. Jaime Araújo Rentería

fin del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los arts. 2, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución', entre otros. En este orden de ideas, si la participación ciudadana es un derecho fundamental, como en efecto lo es, debe entenderse que su protección a través de la acción de tutela resulta constitucionalmente legítima, por supuesto bajo las condiciones de procedencia que consagra el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con el Decreto 2591 de 1991. Así las cosas, puede decirse que con la introducción de los múltiples elementos de democracia participativa en la Constitución de 1991, el constituyente reconoció que la democracia no se agota en las elecciones periódicas sino que la democracia, en tanto forma política bajo la cual se organiza la sociedad colombiana, tiene un efecto expansivo que busca que sus reglas se apliquen en espacios públicos y privados por igual, a través de la participación directa de los ciudadanos.<sup>309</sup>

### ***2.1.1. Mecanismos de participación democrática en el texto constitucional.***

Con el propósito de hacer efectiva la intervención ciudadana en la definición de los asuntos públicos, aunado a esos principios constitucionales, la Constitución Política de 1991 consagró distintos mecanismos de participación ciudadana que, como lo han entendido JHOAN ANDRÉS HURTADO MOSQUERA y LISNEIDER HINESTROZA CUESTA, siguiendo los lineamientos del Comité Académico del Plan Nacional de Formación para el Control Social, pueden agruparse en 3 categorías: los relacionados con la información, los orientados a ejercer control y las acciones judiciales y, los mecanismos para la toma de decisiones; los primeros referidos a la consulta previa, la audiencia pública y el derecho de petición; los segundos que se concretan en las acciones populares y de grupo, la acción de tutela, la acción de cumplimiento, la denuncia, la queja, la acción pública de inconstitucionalidad y la acción pública de nulidad y los últimos que atañen al voto, la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto<sup>310</sup>.

---

<sup>309</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-121 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>310</sup> HURTADO MOSQUERA, Jhoan Andrés y HINESTROZA CUESTA, Lisneider. La participación democrática en Colombia. Un derecho en evolución 1. [en línea]. En: *Justicia juris*. 2016. Vol. 12. No. 2. p. 59-76. [citado el 11 de diciembre de 2019]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5995421>

Tal importante clasificación, merece unas precisiones, pues existen mecanismos que también tendrían un carácter mixto, como sería el caso de la consulta previa, en tanto su objeto no se agota en la obtención de información, sino que también tendría incidencia en la toma de decisiones, o por el hecho de que existen otros medios de control no especificados en la referida agrupación, como sería el caso de las veedurías ciudadanas, motivo por el cual se procederá a su explicación, con las advertencias aquí precisadas.

#### ***A. Mecanismos de participación ciudadana relacionados con la información.***

##### **a. Consulta previa.**

El Convenio 169 de la OIT y el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos constituyen el fundamento de la consulta previa, definido como un derecho fundamental<sup>311</sup> de las comunidades étnicas a expresar su consentimiento libre, previo e informado sobre toda cuestión que les concierna o pueda afectarles, lo que implica su obligatoriedad “*cuando la materia del proyecto está relacionada con aspectos que tienen una vinculación intrínseca con la definición de la identidad étnica de dichos grupos*”<sup>312</sup>.

Como se indicó en precedencia, aunque la clasificación doctrinal propuesta limita la consulta a su relación con la información, realmente su alcance va más allá, pues permite a las comunidades étnicas participar antes de la adopción y ejecución de diferentes tipos de decisiones y, por ende, incidir en ellas, al punto que, los acuerdos que en ellas se alcancen son vinculantes<sup>313</sup>, pues han sido definidos como un:

(...) acto jurídico bilateral de naturaleza especial, cuya fuerza vinculante no deriva del ejercicio de una prerrogativa pública decisoria de quienes participan en los procesos de consulta previa, sino del ‘acuerdo de voluntades’ que surge entre el ejecutor del proyecto y las comunidades étnicas, el cual se ve reforzado por los derechos fundamentales en que se apoya, el respeto debido al acto propio y la buena fe de las partes. (...) Las actas de protocolización de acuerdos, con independencia de la calidad o condición de las partes que las suscriban, son actos jurídicos bilaterales de naturaleza

---

<sup>311</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>312</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-381 de 2019. MP. Diana Fajardo Rivera.

<sup>313</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-151 de 2019. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

especial, obligatorios y vinculantes para las partes que los suscriben. Se rigen por las normas convencionales, constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la consulta previa y su cumplimiento puede obtenerse a través de la acción de tutela o de cualquier otro medio que sea adecuado para asegurar la eficacia de lo pactado, según el tipo de acuerdo alcanzado en cada caso particular<sup>314</sup>.

De acuerdo con la Directiva Presidencial No. 10 de 2013<sup>315</sup>, el proceso de consulta previa pasa por seis etapas: i. certificación: en la que la persona natural o jurídica interesada en ejecutar un proyecto, obra o actividad, solicita a la dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior una certificación sobre la presencia o no de comunidades étnicas en el área de influencia del proyecto, obra o actividad; ii. coordinación y preparación: de emitirse una certificación afirmativa, la Dirección de Consulta Previa programa una reunión con las entidades relacionadas en el proyecto; iii. preconsulta: se convoca a las partes con la finalidad de realizar un diálogo previo con los representantes de las comunidades étnicas involucradas, se construye una ruta metodológica de la consulta que establecerá los lugares y fechas en que se efectuarán las reuniones; iv. consulta: en la que el ejecutor y los representantes de las comunidades étnicas involucradas, con el acompañamiento de la Dirección de Consulta Previa, definen las medidas de manejos adecuadas para prevenir, corregir, mitigar o compensar las potenciales afectaciones que pueda generar el proyecto; v. protocolización: los acuerdos derivados de la consulta se protocolizan en un “acta de acuerdos”; y, v. seguimiento: la Dirección de Consulta Previa se asegura de la materialización de los acuerdos protocolizados, dentro de los plazos pactados.

#### b. Audiencia pública.

La audiencia pública es un mecanismo que pretende involucrar al ciudadano y a las organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, en especial, cuando esté de por medio la afectación de derechos colectivos. Puede ejercerse por convocatoria de las entidades y organismos de la administración pública o

---

<sup>314</sup> COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2290 de 2016. CP. Álvaro Námen Vargas.

<sup>315</sup> COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA. Directiva Presidencial No. 10 (7 de noviembre de 2013). Guía para la realización de consulta previa. Diario Oficial No. 48.967 de 7 de noviembre de 2013.

por petición de la comunidad. Ni la solicitud de audiencia pública ni sus conclusiones tienen carácter vinculante para la administración<sup>316</sup>.

c. Derecho de petición.

Al derecho de petición nuestra Constitución Política le dio el carácter de fundamental y consiste en la prerrogativa que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades por motivos de interés general o particular y a que estas sean resueltas de fondo y de manera oportuna. Actualmente está regulado en la Ley 1755 de 2015 que impone que mediante su ejercicio, gratuito y que no requiere representación por apoderado judicial, se puede solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

***B. Mecanismos de participación ciudadana para ejercer el control y acciones judiciales para la defensa de la Constitución Política y los derechos fundamentales.***

Aunque algunos no son entendidos expresamente en el texto superior como mecanismos de participación democrática, también puede advertirse que la nueva carta constitucional previó escenarios en los que la ciudadanía puede realizar directamente un control a la administración y en el ejercicio de defensa de la primacía del texto superior sobre otras normas y de los derechos fundamentales en ella reconocidos.

a. Veedurías ciudadanas: como se explicó previamente, al margen de la referida clasificación doctrinal realizada al iniciar este acápite, puede considerarse a las veedurías ciudadanas como un auténtico mecanismo de control cuyo objeto es la fiscalización de la gestión de las autoridades y para el que se estableció que es una obligación de la administración brindar todo el apoyo requerido para su ejercicio. Por ello, cada entidad u organismo debe facilitar y permitir el acceso a la información para la vigilancia de los asuntos que no estén sometidos a

---

<sup>316</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489 (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 43.464 de 30 de diciembre de 1998. p. 1. Artículos 32 y 33.

reserva, llevar un registro sistemático de sus observaciones y evaluar en forma diligente y oportuna los correctivos que emerjan de sus recomendaciones; además, las diferentes autoridades de control y judiciales deben prestar su apoyo al conocimiento y resolución de los hechos que sean presentados por estas<sup>317</sup>.

b. Acción pública de inconstitucionalidad: se trata de la potestad ciudadana para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley. De acuerdo don EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ<sup>318</sup>, puede la ciudadanía demandar ante la Corte Constitucional la inconstitucionalidad de actos reformativos de la Constitución por vicios de procedimiento, referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos de orden nacional, sobre estos últimos, solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización; las leyes por vicios de fondo y los incurridos en su proceso de formación; y, los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno por delegación de facultades legislativas hasta por 6 meses (artículo 150-10 de la Constitución Política) y cuando el plan nacional de inversiones públicas no sea aprobado por el Congreso en un término de 3 meses después de su presentación por el gobierno (artículo 341 de la Constitución Política). La consecuencia de la decisión favorable al ejercicio de esta acción es que, por orden de la Corte Constitucional, se expulsa del ordenamiento jurídico la norma que contraría el texto constitucional.

c. Acción de tutela: de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, se trata de un mecanismo judicial al que puede acudir cualquier ciudadano, sin necesidad de apoderado judicial, cuando considere vulnerado o en riesgo de vulneración un derecho fundamental propio o de quien se agencie sus derechos, por la acción u omisión de autoridades públicas y excepcionalmente por particulares. Se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario, pero de carácter subsidiario, es decir, cuando no se disponga de otro medio ordinario de defensa judicial idóneo y eficaz o cuando existiendo el mismo, solo se busque la protección judicial de manera transitoria, para evitar un perjuicio irremediable.

---

<sup>317</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489 (29 de diciembre de 1998). *Op. Cit.* Arts. 34 y 35.

<sup>318</sup> CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Jurisdicción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*. 2002. Vol. 8 No. 1. p. 283.-317. [citado el 29 de diciembre de 2019]. Disponible en: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100015&script=sci\\_arttext](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-00122002000100015&script=sci_arttext)

d. Acción de Hábeas Corpus: se trata de una acción constitucional que puede ejercerse en nombre propio o en favor de otros para la defensa del derecho a la libertad, por la privación ilícita de este derecho o prolongación ilegal de su restricción.

e. Acciones populares y de grupo: se encuentran reguladas en la Ley 472 de 1998<sup>319</sup> y pretenden la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, los de grupo y los de un número plural de personas.

-La acción popular es un medio de protección de derechos colectivos, entendiendo como tales, entre otros, el goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el espacio público y la defensa de bienes de uso público, el patrimonio público, el patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y la libre competencia económica.

Está orientada a evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro o la vulneración de aquellos o a restituir las cosas a su estado anterior, si fuere posible. Por ello, las de carácter preventivo, tienen tramitación preferente frente a otras actuaciones del juez competente, salvo respecto del habeas corpus, la acción de tutela y la acción de cumplimiento.

La acción popular no exige el agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad y puede interponerse durante el tiempo en que subsista la amenaza o peligro al derecho o interés colectivo por cualquier persona natural o jurídica, organizaciones no gubernamentales, organizaciones populares o cívicas, entidades públicas de control, intervención o vigilancia, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los personeros, los alcaldes y demás servidores públicos, sin que se exija que se realice a través de apoderado judicial.

En la actualidad no rige el incentivo para quien la promueva<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472 (5 de agosto de 1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 43.357 de 6 de agosto de 1998.

<sup>320</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1425 (29 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y de Grupo. Diario Oficial. No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010.

-La acción de grupo puede interponerse por un número plural de personas o un conjunto de personas que no puede ser inferior a 20, los cuales deben reunir condiciones uniformes frente a una misma causa que haya originado perjuicios individuales para aquellas; esta solo está destinada a obtener el reconocimiento del agravio y la indemnización de los perjuicios y solo puede interponerse dentro de los 2 años siguientes a la fecha en que se causó el daño o cesó la acción que causó su vulneración.

Están legitimados para ejercerla todos los grupos de personas que hayan sufrido un perjuicio individual, para lo cual requieren ser representados a través de abogado. También pueden proponerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales y distritales.

g. Acción de cumplimiento: se trata de un mecanismo consagrado en el artículo 87 constitucional y desarrollado por la Ley 393 de 1997<sup>321</sup>, con el que cuentan los ciudadanos para exigir el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Puede interponerse por cualquier persona, organizaciones sociales, organizaciones no gubernamentales y por ciertos servidores públicos y procede contra la autoridad pública a la que corresponda el cumplimiento de la norma y/o contra particulares cuando por acción u omisión la incumplan y estos actúen o deban actuar en ejercicio de sus funciones para su acatamiento. Tiene carácter subsidiario, por lo que su procedencia está condicionada a que el demandante no cuente con otro mecanismo judicial que permita materializar los contenidos de la ley o acto administrativo incumplido, salvo que, de recurrir a este, se genere un perjuicio irremediable. Exige acreditar que la autoridad o el particular en ejercicio de sus funciones públicas se constituyó en renuencia frente al cumplimiento de la norma, con la salvedad de los eventos en que el agotamiento de esta exigencia de procedibilidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, lo cual debe sustentarse debidamente en la demanda.

Tiene una limitación y es que no puede ejercerse respecto a disposiciones que establezcan gastos.

---

<sup>321</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 393 (29 de julio de 1997). Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Diario Oficial. No. 43.096 de 30 de julio de 1997. p. 1. Artículos 32 y 33.



Se tramita a través de un procedimiento preferencial -salvo respecto de la acción de tutela- y sus términos son perentorios e improrrogables.

f. Acción de nulidad por inconstitucionalidad de decretos: este mecanismo se deriva de la cláusula de supremacía constitucional sobre cualquier norma jurídica. Está regulada en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>322</sup> que establece que los ciudadanos pueden, por sí mismos o a través de apoderado judicial, demandar por infracción directa de la Constitución Política, la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el gobierno nacional o aquellos también de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del gobierno, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional.

i. Queja y denuncia: dado que según lo previsto en el artículo 6 superior, los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, los ciudadanos tienen el derecho y deber de interponer quejas o denuncias, según corresponda, cuando quiera que adviertan este tipo de actuaciones por parte de estos.

### ***C. Mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones.***

La regulación legal actual clasifica los dirigidos a la toma de decisiones en mecanismos de origen popular o de autoridad pública<sup>323</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la clasificación doctrinal pluricitada, no puede restarse importancia dentro de estos al voto, entendido en el texto constitucional como un derecho y un deber ciudadano que se ejerce respecto del presidente y vicepresidente de la república, senadores, representantes, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales municipales y distritales, miembros de las juntas administradoras locales, y en su oportunidad, los miembros de la asamblea constituyente y las demás autoridades o funcionarios que la Constitución señale.

---

<sup>322</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento –administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

<sup>323</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1755 (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. No. 49.565 de 6 de julio de 2015. Artículo 3.

En torno a los regulados en la ley de participación ciudadana, se distinguen los siguientes:

a. Los mecanismos de participación democrática de origen popular: se trata de la iniciativa popular legislativa o normativa ante corporaciones públicas, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato;

b. Los mecanismos de participación democrática de autoridad pública: se concreta en el plebiscito; y,

c. Mecanismos de participación ciudadana mixtos: son aquellos que pueden tener origen en la autoridad pública o popular, como son el referendo y la consulta popular.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 134 de 1994 y la Ley 1757 de 2015, puede resaltarse de ellos lo siguiente:

*-Naturaleza:*

i. La iniciativa popular legislativa o normativa ante corporaciones públicas es el derecho ciudadano de presentar proyectos de actos legislativos y leyes ante el congreso o de ordenanzas ante las Asambleas Departamentales, de acuerdos ante los Concejos Municipales o Distritales y resoluciones ante Juntas Administradoras Locales, a fin de que sean debatidos y, de ser el caso, aprobados por dichas corporaciones.

ii. El cabildo abierto consiste en la potestad de que, en cada periodo de sesiones ordinarias de las asambleas departamentales, los concejos municipales o distritales, o de las Juntas Administradoras Locales, puedan celebrarse reuniones en las que por iniciativa ciudadana se estudien los asuntos que los residentes soliciten sean analizados, siendo además una obligación del alcalde o gobernador, según sea el caso, asistir al mismo.

iii. La revocatoria del mandato es un derecho político que tienen los ciudadanos para remover del cargo a los representantes que han sido elegidos por voto popular cuando se encuentran inconformes con su gestión<sup>324</sup>. La ley dejó expreso que esta figura solo opera para

---

<sup>324</sup> MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Mecanismos de participación democrática en Colombia – 20 años de ilusiones. Bogotá: s.d. 2012. p. 8.

alcaldes y gobernadores<sup>325</sup> por cuanto el texto superior indica que es respecto de estos mandatarios que los electores imponen al elegido el programa presentado en su inscripción como candidato. De este modo, este mecanismo permite que el voto revierta en el poder ciudadano de dar por terminado el mandato conferido a un gobernador o alcalde cuando estos incumplen su programa de gobierno.

iv. El plebiscito: se trata de un mecanismo por medio del cual el presidente de la república convoca al pueblo para que se pronuncie sobre una decisión del Ejecutivo.

v. El referendo: consiste en la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de una norma jurídica (referendo aprobatorio) o derogue o no alguna que ya está en vigor (referendo derogatorio).

vi. La consulta popular: consiste en la realización por el presidente, gobernador o alcalde, según sea el caso, de una pregunta al pueblo de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, para que este se pronuncie al respecto.

*- Objeto:*

Solo pueden ser objeto de: i. la iniciativa popular legislativa y normativa, la consulta popular o el referendo ante corporaciones públicas, aquellas materias que sean de competencia de la respectiva corporación o entidad territorial. No pueden presentarse iniciativas de este tipo las que sean de competencia exclusiva del gobierno, los gobernadores o alcaldes; las presupuestales, fiscales o tributarias; la de relaciones internacionales; la concesión de amnistías o indultos y la preservación y restablecimiento del orden público; ii. de cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad, sin que se puedan presentar iniciativas de ordenanza, acuerdo o resolución local.

*- Requisitos y procedimiento:*

---

<sup>325</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial. No. 41.373 de 31 de mayo de 1994. Artículo 6 y COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1757 (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. No. 49.565 de 6 de julio de 2015. Artículo 43.

Los requisitos y procedimientos que se habían contemplado en las leyes 131 y 134 de 1994, fueron posteriormente simplificados<sup>326</sup>, rigiéndose en la actualidad por la Ley 1757 de 2015.

*Requisito general:* Para el ejercicio de la iniciativa popular legislativa y normativa, la consulta popular, el plebiscito, el referendo o la revocatoria del mandato se establece como requisito general que es necesario el apoyo ciudadano.

Esto inicia con la inscripción (que puede ser por medios electrónicos), la cual puede realizarse por iniciativa de cualquier persona, organización social, partido o movimiento político. Si la iniciativa proviene de una organización social o partido o movimiento político, debe presentarse al momento de la inscripción también el acta de la sesión donde conste la determinación adoptada por el órgano competente y los nombres de los ciudadanos que integrarán el Comité promotor, el cual estará compuesto por no menos de tres personas ni más de nueve; éste órgano se encargará de designar un vocero. Por el contrario, si la iniciativa es de un ciudadano o ciudadana, esta persona será su vocera.

Estos mecanismos de participación ciudadana exigen el diligenciamiento de un formulario diseñado por la Registraduría Nacional del Estado Civil que debe contener: nombre completo, número de documento de identidad y dirección de notificaciones del promotor o de los miembros del Comité promotor; el título de la propuesta; la exposición de los motivos que la sustentan; y, el proyecto de articulado.

El formulario de recolección de apoyos ciudadanos también es diseñado por la Registraduría y se entregan gratuitamente al promotor. Este formulario debe contener: el número de radicado asignado a la propuesta; el resumen de la misma con los motivos de su conveniencia y la invitación a los potenciales firmantes a leerla antes de apoyarla, lo que además no puede incluir alusiones personales ni hacer publicidad personal o comercial; el espacio para que el ciudadano diligencie su nombre, número de identificación, firma o huella y fecha de

---

<sup>326</sup> Por ejemplo, para la revocatoria del mandato se exigía que quienes convocaran la iniciativa hubiesen participado en la elección del mandatario a revocar, además esos apoyos debían ser del 40% total de votos válidos de la elección de tal funcionario; por su parte, la aprobación requería la mitad más uno de los votos ciudadanos, siempre que en esa elección participaran quienes lo hicieron en la elección del gobernador o alcalde y los sufragios no sean inferiores al 60% de la votación válida registrada el día en que resultó electa la persona que se pretende revocar. Estas exigencias fueron objeto de modificación por la Ley 741 de 2002.

diligenciamiento; el número de apoyos ciudadanos que deben ser recolectados por el promotor; y, la fecha en que vence el plazo para la recolección de apoyos.

La cantidad de apoyos necesarios para cada mecanismo de participación está determinada así: i. la iniciativa de referendo constitucional, de acto legislativo o ley, o la consulta popular nacional de origen ciudadano requieren un número igual o superior al 5% del censo electoral en la fecha respectiva; ii. para un referendo derogatorio de una ley, un número igual o superior al 10% del censo electoral de la fecha respectiva; iii. una iniciativa popular normativa de competencia de entidades territoriales un total del 10% del censo electoral vigente de la entidad territorial; iv. para una consulta popular de origen ciudadano en las entidades territoriales un 10% de ciudadanos que hagan parte del respectivo censo electoral; y, la revocatoria del mandato un número de personas que hagan parte del censo electoral departamental, municipal o distrital de no menos del 30% de los votos obtenidos por el elegido.

Una vez realizada la inscripción, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene un plazo de 8 días para verificar el cumplimiento de los requisitos de la iniciativa, luego de lo cual el Registrador dispone de 15 días para la elaboración y entrega de los formularios a los promotores, momento a partir del que el Comité promotor tiene un plazo de 6 meses para recolectar los apoyos ciudadanos, prorrogable por hasta 3 meses por fuerza mayor o caso fortuito. De no lograr los apoyos en el referido término, la propuesta será archivada.

Después de la entrega de formularios, la Registraduría procede a su verificación en un lapso de hasta 45 días, para lo cual se tendrán como causales de anulación del apoyo: el que una persona haya consignado su apoyo en más de una oportunidad; fechas, nombres o números de cédula de ciudadanía ilegibles o no identificables; firma con datos incompletos, errados o erróneos; firmas de la misma mano; y, firmas no manuscritas.

Siempre que el promotor haya cumplido con la entrega de los estados contables y estos reflejen que se cumplió con los toques de financiamiento permitidos por el Consejo Nacional Electoral, culminada la verificación, el Registrador Nacional del Estado Civil certificará si se ha cumplido o no con los requisitos constitucionales y legales exigidos para el apoyo de la propuesta.

*Requisitos específicos:*

i. Para la iniciativa normativa y legislativa: cumplido el trámite anterior, el proyecto de articulado es sometido al estudio de la comisión permanente correspondiente de la corporación pública, la cual entrará a verificar inicialmente que este no verse sobre los asuntos que no pueden ser objeto de este mecanismo; posteriormente se procede a su debate, para lo cual siempre debe estar convocado el vocero. No obstante, la presentación de la iniciativa no obliga a la corporación a su aprobación.

ii. En cuanto al referendo, aquel de iniciativa gubernamental no necesita respaldo ciudadano, pero su convocatoria requiere la firma del presidente y sus ministros, gobernadores y secretarios o alcaldes y secretarios, según corresponda. En los dos tipos de referendo (aprobatorio o derogatorio), luego de verificar los apoyos ciudadanos, el registrador envía el proyecto al órgano judicial que corresponda para el control de constitucionalidad, que será la Corte Constitucional si se trata de una reforma a la Constitución o una ley o el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial de la correspondiente corporación pública, si se trata de un referendo departamental, distrital o municipal.

Dentro de los 8 días siguientes, el presidente de la república, el gobernador, o el alcalde, de acuerdo con lo que corresponda, fijarán la fecha en la que se realizará la jornada de votación y adoptará las medidas necesarias para su ejecución.

Cumplido todo lo anterior, se podrá realizar la campaña correspondiente y efectuada la votación, de cumplir con el número requerido para su aprobación que exige que el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes y que el número de estos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integran el censo electoral, el presidente, el gobernador o el alcalde, según sea el caso, si es aprobatorio, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de 8 días, so pena de incurrir en causal de mala conducta; los actos legislativos, las leyes, las ordenanzas y las resoluciones locales entrarán en vigor a partir de su publicación que se hará dentro de los 8 días siguientes al a aprobación de los resultados.

iii. En el plebiscito se requiere que el presidente de la República, con la firma de todos los ministros informe inmediatamente al Congreso su decisión de convocarlo, las razones para hacerlo y la fecha en que tendrá lugar la votación; luego, el Congreso deberá pronunciarse sobre

la conveniencia de su convocatoria. Por mayoría simple, la iniciativa puede ser apoyada o rechazada. Posteriormente se procede a la revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional. Dentro de los 8 días siguientes a la notificación del concepto emitido por el Congreso, el presidente de la República fijará la fecha en la que se realizará la jornada de votación y adoptará las medidas necesarias para su ejecución.

Cumplido todo lo anterior, se podrá realizar la campaña correspondiente y la decisión del pueblo será obligatoria cuando en el plebiscito haya participado más del 50% del censo electoral.

iv. En el caso de la consulta popular nacional, el presidente, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado, puede consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional y respecto de la consulta popular territorial, los gobernadores y alcaldes, con la firma de los secretarios de despacho, podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Esta consulta debe pasar por la aprobación del Senado, si es nacional, el cual deberá pronunciarse en un término de 20 días sobre la conveniencia de su convocatoria. Si se trata de consulta popular departamental, distrital, municipal o local, en un plazo de 20 días realizará lo propio la corporación pública que corresponda. Por mayoría simple, la iniciativa puede ser apoyada o rechazada. Después de ello se procede a la revisión de constitucionalidad que corresponde a la Corte Constitucional si se trata de consulta popular nacional y, a los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa si es territorial.

Luego de ello, el presidente de la república, el gobernador, o el alcalde, según corresponda, fijarán la fecha en la que se realizará la jornada de votación y adoptará las medidas necesarias para su ejecución.

Cumplido todo lo anterior, se podrá realizar la campaña correspondiente previa a la votación, cuyo resultado es obligatorio cuando en la consulta popular el voto afirmativo sea de la mitad más uno de los sufragantes y estos no sean menos de la tercera parte de los electores que conforman el censo electoral; y, en la convocatoria a asamblea constituyente, cuando lo aprueben al menos la tercera parte de los integrantes del censo electoral.

Cuando el pueblo haya tomado una decisión obligatoria en una consulta popular, el órgano correspondiente debe adoptar las medidas para hacerla efectiva y si para ello se exige la expedición de una norma, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones o a más tardar, en el periodo siguiente; si vencido ese plazo no lo hicieren, lo hará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, el presidente, gobernador, o alcalde dentro de los 15 días siguientes. El plazo para hacer efectiva la decisión popular es de 2 meses.

vi. Para el cabildo abierto un número de ciudadanos no inferior al cinco por mil de los del censo electoral del respectivo departamento, municipio, distrito, localidad o comuna, someterán a estudio de la respectiva corporación un tema de su interés. La corporación dispondrá la amplia difusión de la fecha, lugar y temas objeto de discusión. Para ello, antes de que venza el plazo para la inscripción de los participantes, se ordenará la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación de amplia circulación, con diferencia no menor de 10 días entre una y otra. A los cabildos abiertos podrán asistir todas las personas interesadas y tendrán el derecho a intervenir en él el vocero o vocera y todas las personas que se inscriban a más tardar 3 días antes de su realización en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen de su intervención. Al cabildo podrá citarse a funcionarios departamentales, municipales, distritales o locales con 5 días de anticipación; la desatención a la invitación, sin justa causa, será causal de mala conducta.

Los temas serán examinados en el orden en que fueron radicados ante la secretaría. El cabildo se celebrará a más tardar un mes después de la radicación de la petición y si esto ocurrió cuando la corporación no se encontraba en sesiones ordinarias, deberá realizarse en el siguiente periodo de sesiones ordinarias.

Durante su celebración se da el uso de la palabra para las intervenciones de la comunidad, luego de lo cual, el gobernador o el alcalde respectivo darán respuesta a sus inquietudes y posteriormente pueden intervenir los miembros de la corporación. Una semana después se realizará una sesión en la que se expondrán por el mandatario o la corporación respectiva las respuestas a los planteamientos, solicitudes e inquietudes planteadas por la ciudadanía; si se trata de un asunto que exija inversión pública, la respuesta debe señalar el



orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes y si incluyen compromisos decisorios, estos serán obligatorios.

vii. La revocatoria del mandato exige que hayan transcurrido al menos 12 meses contados a partir de la inscripción del respectivo alcalde o gobernador y que no falte menos de un año para la finalización de su periodo. Surtido el trámite de verificación de apoyos ciudadanos, el registrador enviará al gobernador o al presidente, según sea el caso, la certificación para que se fije fecha para la realización de la votación correspondiente, además, coordinará con las autoridades electorales del departamento o municipio, la divulgación, promoción y realización de la convocatoria para la votación.

Dentro de los 8 días siguientes a la certificación del registrador sobre el cumplimiento de los requisitos para la revocatoria del mandato; el presidente de la república o el gobernador según corresponda, fijarán la fecha en la que se realizará la jornada de votación y adoptará las medidas necesarias para su ejecución.

Luego de ello, se podrá realizar la campaña correspondiente y el resultado será obligatorio cuando se obtenga la mitad más uno de los votos, siempre que estos no sean inferiores al 40 % de la votación total válida registrada el día en que se eligió al mandatario. De resultar favorable, el registrador nacional del estado civil la comunicará al presidente de la república o al gobernador respectivo para que se proceda a la remoción del cargo y a designar a un encargado. Luego de ello se procederá de manera inmediata a convocar a elecciones que deben llevarse a cabo dentro de los 2 meses siguientes a la fecha en que el registrador certifique los resultados de la votación.

Adicionalmente a estos mecanismos de participación ciudadana, existen otras medidas que propugnan por la intervención popular en decisiones de su interés, entre otras, las circunscripciones electorales especiales, como una garantía de la participación pluralista, en tanto permiten la representación de comunidades indígenas y afrodescendientes; también, mecanismos para el control social al ejercicio de la administración pública, como son los acuerdos participativos, que posibilitan la participación ciudadana en la programación, vigilancia y fiscalización de los presupuestos.

### **2.1.2. Concepto de la protesta social y su fundamento.**

En un estudio sobre la teoría funcionalista de Niklas Luhmann, JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO<sup>327</sup> explica que la complejidad y la doble contingencia se reducen a través de la comunicación, elemento del que se compone la sociedad y se autoreproduce, al punto que, donde no existe comunicación, no existirá sistema social. El sistema social, además contiene subsistemas que se constituyen como tal siempre que una interrelación se delimite a sí misma frente a un medio. Estos, como parte de la sociedad, coadyuvan a su autoreproducción.

Dados los motivos e implicaciones de la protesta social, podría entenderse a esta como un “*subsistema societal*”, pues interpretando a Niklas Luhmann, esta desarrolla la sociedad, pues comunica su rechazo hacia algo y en ese propósito puede servir de motor para cambiar su sentido, con lo cual ayuda a la autoreproducción y evolución del sistema en general. “*Parece que la sociedad moderna ha encontrado una forma de autopoiesis para observarse: en sí misma contra sí misma. Resistencia contra algo —ésta es su manera de construir realidad*”<sup>328</sup>.

De este modo, la protesta social es un acto “*...de la sociedad (no sólo de actores particulares o de intereses específicos) contra la sociedad*”<sup>329</sup>

Aunque la comunicación de protesta acontece en la sociedad (de otro modo no sería comunicación) lo hace sin embargo como si ocurriera afuera. La protesta se considera a sí misma la (buena) sociedad—lo cual no empuja a que ella proteste contra sí misma. Con sentido de responsabilidad se expresa por la sociedad pero en su contra.

(...)

(...) [la protesta] actúa como si tuviera que defender a la sociedad de su sistema político. En este sentido, no es falso pensar que la razón por la cual surgen

---

<sup>327</sup> GARCÍA AMADO, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1997. 203 p.

<sup>328</sup> LUHMANN, Niklas. La sociedad de la sociedad. TORRES, Javier (Trad.). México: Universidad Iberoamericana. 2006. p. 686.

<sup>329</sup> *Ibidem.*, p. 673.

los movimientos de protesta de estilo nuevo reside en la diferenciación y en la relativa falta de resonancia del sistema político<sup>330</sup>.

Siendo así, la protesta resulta útil para realizar el sistema social, para mantenerlo, pero con transformaciones. En efecto, quienes protestan recurren a ella para comunicar al sistema sus reclamaciones, pues la total indiferencia de este y, en especial, del sistema político ante las mismas, ha llevado a la exclusión y la falta de integración de estos sectores y, por tanto, a un ejercicio democrático fallido. Entonces, los movimientos de protesta “...[s]on un mecanismo para hacer visibles sus demandas, no sólo ante el Estado sino ante la sociedad en su conjunto”<sup>331</sup>.

En ese contexto, la protesta social como parte de la sociedad, no puede ser vista como entorno y en tal medida, no pueden aceptarse las visiones negativas de aquella que propenden por su exclusión y/o su criminalización. Es más, si el ordenamiento jurídico la consagra como un derecho, el que protesta tendrá la expectativa de que se permitirá su materialización, al punto que un comportamiento tendiente a su rechazo reflejaría una disfuncionalidad del sistema.

Ahora, trasladando ese análisis a una comprensión filosófica, podría entenderse también desde JOHN RAWLS que no es válido el rechazo institucional de la protesta social.

Explica OSCAR MEJÍA QUINTANA<sup>332</sup> que a partir de una visión contractualista, JOHN RAWLS plantea un modelo de democracia constitucional deliberativa en el que la validez del sistema político y las instituciones exige una instancia de razón pública en la que la ciudadanía se exprese y delibere sobre la consonancia de estos con los principios de justicia, pero además, un principio de resistencia ciudadana que opera a través de los mecanismos de desobediencia civil y objeción de conciencia, los cuales constituyen “...instrumentos de supervisión, presión y resistencia de la ciudadanía sobre el ordenamiento jurídico político”<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> LUHMANN, Niklas. *Op. cit.*, p. 676-679.

<sup>331</sup> ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). *Movimientos sociales, Estado y Democracia en Colombia.*, *op. cit.*, p. 120.

<sup>332</sup> MEJÍA QUINTANA, Oscar. *Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS). 2016. p. 261-269 y 321-347.

<sup>333</sup> MEJÍA QUINTANA, Oscar. *Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública.* *Op. Cit.* p. 325.

De igual manera, concibe el disenso como una herramienta de eficacia del sistema, en tanto permite el consenso, pues a través de él se auditan cuestionan y replantean los principios concertados desde la posición originaria.

Auditaje y control públicos que no son más que la permanente interpretación de la Constitución a la luz de la concepción pública de justicia y de los consensos entrecruzados de los diversos grupos ciudadanos sobre aspectos específicos de la vida social, y que las instancias correspondientes (en los órdenes ejecutivo, legislativo y jurisdiccional) están obligadas a tener en cuenta so pena de deslegitimarse en cuanto tales<sup>334</sup>.

Así las cosas, en este modelo, el disenso, la oposición y la desobediencia civil constituyen posibilidades de relegitimación del sistema jurídico político.

En un estudio sobre la desobediencia civil en la teoría de John Rawls, señala JOSÉ ZALAUQUET:

A este último respecto, los ciudadanos continúan ejerciendo (más aún, la teoría “espera” que lo hagan activamente) su soberanía originaria (por lo general, indirectamente) dentro del marco de las instituciones acordadas. Tal ejercicio y el disenso que conlleva es, para los individuos, *un derecho...*

Sin embargo, mirado desde una visión contemporánea sobre lo que debe ser una sociedad democrática bien ordenada, el disenso (léase el conflicto de intereses y de concepciones sobre asuntos públicos) que se manifiesta en el marco de las instituciones sociales o, si se quiere, la riqueza de las diversidades de proposiciones que potencialmente entraña el disenso es, más allá de constituir un derecho para los individuos, un elemento sustancial de una organización política viva, un verdadero *fertilizante* del progreso político y social<sup>335</sup>.

De lo anterior puede entenderse que los mecanismos de participación ciudadana debidamente regulados, aunque son idóneos para alcanzar un máximo de consenso posible sobre

---

<sup>334</sup> MEJÍA QUINTANA, Oscar. Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública. *Op. Cit.* p. 334.

<sup>335</sup> ZALAUQUET, José. La desobediencia civil en John Rawls y la ética de medidas de excepción y medidas extremas. *Derecho y Humanidades*. No. 12. 2006. p. 122-123.

los principios de justicia y el modelo político y social, son insuficientes como mecanismos de auditoría y reevaluación de estos, de ahí que la protesta social sea un instrumento necesario para la evaluación constante sobre la refrendación ciudadana de los acuerdos que se llegan en la superestructura.

El cuestionamiento o rechazo ciudadanos a las medidas que afectan la vida social o privada es un criterio definitivo e insalvable sobre la validez y la legitimidad de un producto jurídico que no puede ser impuesto haciendo abstracción de la resistencia ciudadana, so pretexto de procedimientos legales y contenidos jurídicos preestablecidos, incluso con el consenso y el aval previos de los respectivos sectores. Pues la ciudadanía siempre cuenta con la figura del equilibrio reflexivo, es decir, del derecho fundamental, extrajurídico, y nunca con el positivado ni reglamentado de rechazar el producto jurídico, incluso la totalidad del contrato social, si estos no terminan adecuándose a sus más íntimas convicciones.

Ello no es más que la evidencia de que la construcción de la constitución política de una nación es un proceso permanente y que es en la vida cotidiana de los pueblos y de la ciudadanía, no en los recintos institucional-burocráticos de los estados, donde se renueva y se refrenda<sup>336</sup>.

Descendiendo ese análisis a lo que acontece con nuestro ordenamiento jurídico, se advierte que aunque la Constitución Política ha diseñado un sinnúmero de mecanismos para la participación ciudadana que, como los reseñados en precedencia, están dotados de cierta formalidad -así sea mínima- el principio de participación democrática no se agota en los mismos, sino que demanda el reconocimiento de un papel activo del ciudadano en la construcción del tejido social, lo cual también admite mecanismos informales de intervención ciudadana en los asuntos públicos. Como lo afirma GÓMEZ PAVAJEAU<sup>337</sup>, una interpretación sistemática de los artículos 1, 2 y 103 de la Constitución Política lleva a colegir que la

---

<sup>336</sup> MEJÍA QUINTANA, Oscar. Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública. *Op. Cit.* p. 338.

<sup>337</sup> GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo (Dir.). Estudio introductorio. Amnistía de iure: asonada, protesta social y desórdenes públicos. En: La justicia transicional en los acuerdos de La Habana y sus especificidades. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 34.

democracia participativa “...*implica la creación de un espacio para que el ciudadano participe de forma permanente en los procesos decisorios que incidirán de manera significativa en el rumbo de su vida con fundamento en los principios de pluralismo y de igualdad (y no discriminación)...*”.

En efecto, la misma Ley 1755 de 2015 sobre los mecanismos de participación ciudadana establece que la regulación de estos “*no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley*”<sup>338</sup>. Justamente, dentro de ellos, una de sus expresiones más auténticas es la protesta social, la cual, además de los principios constitucionales antes enunciados, encuentra respaldo en una serie de derechos incorporados en el capítulo I del título II de la Constitución Política que enlista aquellos de carácter fundamental, de los que se advierte inmersa la potestad de la ciudadanía de orientarse conforme a sus propias convicciones y de expresarse libremente ante sus homólogos y ante el Estado. Ejemplos de ellos serían los derechos de petición, a la libertad de expresión, de conciencia, de religión, de opinión, de reunión, de asociación y además el derecho a la conformación, ejercicio y control del poder político.

El primero de esos derechos, el de petición, en tanto permite a toda persona realizar solicitudes respetuosas a las autoridades y a obtener pronta resolución. Dado que este derecho puede ejercerse de manera escrita u oral, es claro que involucra la posibilidad de manifestarse respetuosamente de manera pública para elevar las solicitudes que el individuo reclama. Además, la libertad de conciencia, de religión y de opinión, pues inane se torna el reconocimiento de unos derechos que permiten a las personas tener sus propios pensamientos, creencias, cultos, religiones y opiniones, si no se les faculta a expresarlos y a difundirlos de manera libre, sin ser molestados, censurados, ni compelidos a orientarse de manera contraria a sus convicciones.

Igualmente, aquellos derechos que posibilitan a las personas asociarse y reunirse para el desarrollo de las distintas actividades que con cualquier finalidad se realizan en sociedad, como también el que le adjudica a todo ciudadano el “*derecho a participar en la conformación,*

---

<sup>338</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1755 (30 de junio de 2015). *Op. Cit.*, Art. 1 Inc. Final.

*ejercicio y control del poder político...*”<sup>339</sup> y el que impone el deber a toda institución educativa (oficial o privada) de incluir en sus cátedras el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica y el fomento de prácticas democráticas para el aprendizaje de principios y valores de la participación ciudadana<sup>340</sup>.

Pero especialmente, en línea con ese objetivo de lograr la inmersión del ciudadano en la definición de todas las cuestiones que le afecten o le interesen se consagró expresamente en el artículo 37 del texto superior el derecho de “*toda parte del pueblo*” a “*reunirse y manifestarse pública y pacíficamente*”, previendo que esta prerrogativa solo puede limitarse en los casos expresamente señalados en la ley.

Y así como esos derechos de carácter fundamental, también otros recogidos en la Constitución Política permiten vislumbrar la intención del constituyente de rodear al ciudadano de garantías de participación por vía directa e indirecta, formal e informal, en la conducción de los asuntos públicos. En efecto, se reconoce como un deber del ciudadano el de “*participar en la vida política, cívica y comunitaria del país*”<sup>341</sup>. Además, sin dejar de lado que se mantuvo la limitación de la huelga, esta, que había sido prohibida para servicios públicos en el Acto Legislativo 01 de 1936<sup>342</sup>, pasó a ser solamente restringida para los servicios públicos de carácter esencial, definidos así por el legislador<sup>343</sup>, dando con ello, márgenes más amplios para la movilización del sector sindical.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los derechos fundamentales antes enunciados, no solo encuentran respaldo en el texto superior, sino que en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Política, por vía del bloque de constitucionalidad, reciben

---

<sup>339</sup> Constitución Política de Colombia. 1991., *op. cit.*, artículo 40.

<sup>340</sup> *Ibidem.*, artículo 41.

<sup>341</sup> *Ibidem.*, Artículo 95-5.

<sup>342</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (5 de agosto de 1936)., *op. cit.*, p. 5. Artículo 20. “*Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal. Las asociaciones y fundaciones pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio*”.

<sup>343</sup> Constitución Política de 1991., *op. cit.*, Artículo 56.

reconocimiento internacional lo que le impone al Estado colombiano deberes de protección y garantía frente a los mismos.

Así, por ejemplo, el derecho a la libertad de reunión pacífica y el de opinión y expresión, encuentran sustento también en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros.

A su vez, órganos de interpretación autorizada de los referidos instrumentos internacionales, como el informe del Relator Especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y Asociación estableció que estos derechos “...son fundamentales para que los individuos y los grupos de individuos participen en los asuntos públicos. Mediante el ejercicio de esos derechos las personas pueden unir sus preocupaciones e intereses y hacerlos conocer y procurar moldear una gobernanza para que resuelva sus problemas...”<sup>344</sup>, además que “...[l]a democracia es más que ejercer el derecho de voto simplemente y, para que florezca, debe garantizarse a las personas la totalidad de los derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos a la libertad de expresión y de reunión, como un medio de influir en las políticas públicas del Estado...”<sup>345</sup>. En el mismo sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos (OEA) subrayó “...que la participación de las sociedades a través de la participación pública es importante para la consolidación de la vida democrática de las sociedades. En general, ésta como ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión, reviste un interés social imperativo...”<sup>346</sup>.

De este modo, a través de la consagración de una serie de derechos y deberes constitucionales, con reconocimiento también en el ámbito internacional, se entiende la protesta

---

<sup>344</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación. Informe A/68/299. 7 de agosto de 2013.

<sup>345</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación. Informe A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014.

<sup>346</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión interamericana de derechos humanos. relatoría para la libertad de expresión. Informe 2005. Vol. III. 27 febrero 2006.



social como un medio legítimo de expresión popular necesario para la construcción de una cultura democrática pacífica. Solo la coexistencia y el respeto hacia posturas diferenciadas dentro de un mismo escenario político y social, en la que no se pretenda la erradicación de lo antagónico, sino que se reconozca -incluso en el ciudadano que se opone a la dirección oficial del Estado- la posibilidad y el derecho de involucrarse en el proceso de la toma de decisiones que le interesen, enriquece el debate político desde la legalidad y permite la consolidación de una verdadera democracia.

Sobre ello, la Corte Constitucional, fundada en la postura de ADELA CORTINA, ha señalado:

La consecución de la paz y el mejoramiento de la democracia son objetivos interdependientes y complementarios. La paz es condición de una democracia plena, en la cual los individuos y los grupos puedan pensar y actuar libres de coacción o amenazas contra su vida, su integridad física o moral. A su vez, la democracia a la cual aspira la Constitución es aquella en la cual la colectividad decide luego de participar con su deliberación en los asuntos que le atañen (CP arts 1 y 2). Promover esta forma de democracia participativa y deliberativa es al mismo tiempo sentar las bases para posibilitar la paz, pues deliberar es ante todo ajustar los métodos y las condiciones de resolución de conflictos y diferencias a la pretensión de convivencia pacífica que subyace al derecho a la paz (CP art 22)<sup>347</sup>.

Así, incluir al ciudadano en la orientación política y social del país permite justamente la convivencia en armonía, pues posibilita que este se sienta inmerso en el juego político y, por ende, acuda a las vías democráticas para expresar su sentir. Es entonces la participación democrática y pluralista -y la protesta social como una expresión de esta- un ejercicio fundamental para lograr un ambiente pacífico, en tanto permite un diálogo democrático incluyente y abierto entre la ciudadanía y las autoridades y, por ende, que la persona sienta que cuenta con vías legítimas para expresar su descontento ante las determinaciones de las autoridades.

---

<sup>347</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-784 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa

No está por demás precisar que al reconocer la necesidad de involucrar a la ciudadanía en los asuntos de su interés no se está propugnando por una democracia popular directa, pues existen ciertos temas cuya regulación requiere conocimientos especializados o que por la pluralidad de pensamientos e intereses, necesitan cohesión a través de una unidad que haga práctica la toma de decisiones. Resume RIVERA ANGEL las críticas de LOPES DE SOUZA a la democracia popular directa en los siguientes aspectos: “[l]a mayoría de las personas no desea la carga de una participación política que vaya más allá de la escogencia de los representantes mediante las elecciones, o sea, se ve con alivio la existencia de los políticos profesionales ya que los liberan de tener que ocuparse ellos mismos de los negocios colectivos...” además, que la ciudadanía común no tiene la preparación técnica para ocuparse de asuntos complejos, a lo que el autor adiciona no solo los peligros de ignorancia sobre ciertos aspectos, sino también de desinformación<sup>348</sup>.

De este modo, lo que se advierte necesario no es que exista una democracia popular directa en toda cuestión pública, sino que las definiciones de estos asuntos abran espacios que involucren al ciudadano y le permitan entenderse inmerso en esa toma de decisiones, incluso cuando ello implique expresar su oposición por medios espontáneos e informales.

## **2.2. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LA PROTESTA SOCIAL. LOS CONTROLES NORMATIVOS COMO FACTOR DE ESTIGMA Y DESESTÍMULO PARA SU EJERCICIO.**

La Constitución Política de 1991, pese al garantismo en torno al reconocimiento y protección de derechos fundamentales, también impuso una política neoliberal que lejos de llevar a un crecimiento económico y al aumento de la productividad, implicó una “*apertura hacia adentro*”<sup>349</sup> que derivó “...en el deterioro de la calidad de vida, la disminución del empleo formal, el incremento de la pobreza y el aumento de la inequidad en la distribución del

---

<sup>348</sup> RIVERA ÁNGEL, Fredy Alexis. Los peligros en la democracia directa: El caso del plebiscito por la paz en Colombia. Revista Amazonía Investiga. Enero a junio de 2017. Vol. 6. No. 10. p. 74-88. [citado el 7 de enero de 2020]. Disponible en: [www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia](http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia)

<sup>349</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio y COTE, Jorge. “Auge, crisis y reconstrucción de las izquierdas colombianas”. En: Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). 2009. p. 83.

*ingreso*”<sup>350</sup>. Esto, además, tuvo repercusiones en la variación del comportamiento de los actores sociales pues debilitó a los movimientos obreros y campesinos llevando al surgimiento de nuevos actores y al protagonismo de otros<sup>351</sup>. Así, con la disminución de la visibilidad de sindicalistas y campesinos, también se reducirían sus modalidades más recurrentes de expresión, como los paros, huelgas y las invasiones de tierra<sup>352</sup>.

En efecto, los sindicalistas, “...también dieron la pelea, pero ya no eran la ‘vanguardia’ de las luchas contra el neoliberalismo”<sup>353</sup>. Es más, como efecto de esas políticas neoliberales se produjo una flexibilización en materia laboral que redujo los niveles de sindicalización. Esto por cuanto, entre otras razones, se hizo menos riguroso el proceso para realizar despidos colectivos y se incrementaron los contratos a término fijo y la tercerización laboral, lo que indefectiblemente aparejaría temor de que su sindicalización fuera razón suficiente para desvincularlos, “...el contrato de término definido ‘hace en la práctica imposible la sindicalización, puesto que la afiliación a los sindicatos por parte de estos trabajadores se convierte en motivo para la no renovación del contrato de trabajo’...”<sup>354</sup>.

En un análisis sobre la privatización del sector eléctrico, LEONARDO PARRA señala que ello solo fue posible en virtud de la erosión de las condiciones laborales de los trabajadores, lo cual tuvo lugar a través de todo un plan estratégico que inició con la disminución del personal (por medio de retiros voluntarios y despidos masivos), el no reemplazo de estos trabajadores y el debilitamiento de sindicatos (por la inevitable baja de sindicalización en razón de la reducción del número de trabajadores), pero también por la estigmatización de sus afiliados y la violencia

---

<sup>350</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio y COTE, Jorge., *op. cit.*, p. 83.

<sup>351</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. p. 71-75.

<sup>352</sup> *Ibidem.*, p. 81.

<sup>353</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio y COTE, Jorge., *op. cit.*, p. 82.

<sup>354</sup> RÍOS, Norberto. Revista de la ENS. No. 41. Octubre de 1996. Citado en: ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios sociales de la Universidad Nacional de Colombia e Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2001. p. 57.

antisindical ejecutada por paramilitares, lo cual a su vez fue acompañado de un proceso de tercerización laboral<sup>355</sup>.

Así pues, la Constitución Política que había sentado las bases para la participación ciudadana a través de movimientos que incluían la acción colectiva por parte de sindicatos, también dio paso a las políticas que permitieron su debilitamiento, al punto que las luchas que el movimiento obrero emprendiera en su contra ya no tuvieron la contundencia de tiempos pasados.

Así como en el mundo laboral, también en el campo se redujo la movilización indígena y campesina<sup>356</sup>, pese a ello ese mismo modelo neoliberal ha sido objeto de resistencia en el sector agrario en el que persistieron manifestaciones de las que se resaltan su liderazgo en la lucha contra la actividad extractivista minera y de hidrocarburos y el rechazo a las importaciones, luchas en las que se han visto acompañados por otros sectores sociales y cívicos.

Además, también se hicieron presentes las movilizaciones de cocaleros, especialmente ubicados en el departamento de Putumayo con el Movimiento Cívico Regional del Putumayo<sup>357</sup> en oposición a las políticas de fumigaciones aéreas contra los cultivos ilícitos, que terminaban afectando también las cosechas de productos de pan coger; las invasiones de tierra como modalidad de protesta, siendo notorias las adelantadas por los indígenas del Cauca en el movimiento “*Liberación de la madre tierra*”<sup>358</sup>; y, las que exigían la condonación de créditos e indemnización a víctimas de la violencia<sup>359</sup>.

Este último motivo también ha sido frecuente en el movimiento indígena, como aquel realizado por los *embera katío* por la construcción de la Central Hidroeléctrica Urrá I que

---

<sup>355</sup> PARRA, Leonardo. Transformaciones del mundo laboral 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015., *op. cit.*, p. 301.

<sup>356</sup> Según ESMERALDA PRADA, en el año 1991 decaen las luchas campesinas e indígenas con un descenso permanente hasta 1995 y solo leves ascensos en 1996 y 1998, cerrando el año 2000 con una tendencia decreciente de la acción colectiva. PRADA M., Esmeralda., *op. cit.*, p. 125-126.

<sup>357</sup> ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios sociales de la Universidad Nacional de Colombia e Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2001. p. 129.

<sup>358</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015., *op. cit.*, p. 81.

<sup>359</sup> PRADA M., Esmeralda., *op. cit.*, p. 134.

ocasionó graves daños ambientales y la pérdida de identidad de esas comunidades<sup>360</sup>, al que debe sumarse la defensa de su cultura y su territorio.

Por su parte, los estudiantes mantienen relativamente su visibilidad participando de sus propias reclamaciones, pero también en solidaridad con otros sectores<sup>361</sup>.

Además de la implementación del neoliberalismo, los movimientos sociales y la visibilidad de sus actores también se transforma como producto de un escenario de represión institucional, propiciado desde el mismo ordenamiento jurídico y el involucramiento en el “*control social*” por parte del paramilitarismo.

En efecto, el contexto para el ejercicio del derecho a la protesta venía precedido del ya mencionado en el capítulo anterior, Estatuto para la Defensa de la Democracia (Decreto 180 de 1988), el cual además tipificó una serie de conductas cometidas “*con fines terroristas*”, las cuales eran de conocimiento de la jurisdicción de orden público, encargada del juzgamiento de las conductas que antes habían sido asignadas a la justicia penal militar<sup>362</sup>.

Así mismo por el Estatuto para la Defensa de la Justicia<sup>363</sup> del presidente César Gaviria Trujillo, quien valiéndose de la perturbación del orden público había hecho uso de sus facultades para proferir una legislación de emergencia que permitiera conjurar esa situación.

La parte considerativa de los referidos estatutos refleja que fueron expedidos en virtud de la “*turbación del orden público*” provocada por acciones terroristas y el narcotráfico. Así, se proclama la obligación del gobierno de enfrentar tal situación, para lo cual se sancionó penalmente el terrorismo en los siguientes términos: “...*el que provoque o mantenga en estado*

---

<sup>360</sup> PRADA M., Esmeralda., *op. cit.*, p. 136.

<sup>361</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975–2015., *op. cit.*, p. 73.

<sup>362</sup> UPRIMNY, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María. “*Derecho penal y protesta social*”. En: ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina. Comp. Eduardo Andrés Bertoni. 1 Ed. Buenos Aires: Universidad de Palermo. 2010. p. 56.

<sup>363</sup> COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2790 (20 de noviembre de 1990). Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia, integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia. Diario Oficial No. 39584 de 20 de noviembre de 1990. p. 1.

de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos”, así como también se sancionan ciertas conductas delictivas ejecutadas “con fines terroristas”, como el secuestro, la extorsión, las lesiones personales y el homicidio.

Tal definición del terrorismo ha sido rechazada por su indeterminación jurídica, en tanto

la etiqueta de terrorismo es susceptible de aplicarse prácticamente sobre cualquier suceso violento sin importar su intensidad ni sus características intrínsecas. Así pues, el magnicidio de un candidato presidencial, el asesinato de un servidor público o de un oficial de la fuerza pública, un secuestro, una amenaza telefónica, la voladura de un oleoducto, el estallido de un petardo, la activación de un carro bomba e incluso la afectación del medio ambiente pueden ser considerados indistintamente como actos de terrorismo<sup>364</sup>.

Aunque no puede desconocerse que este dispositivo normativo estaba orientado a la lucha contra la delincuencia organizada, la indeterminación de las expresiones referidas a ciertos delitos habría configurado una limitación para aquellos que pretendieran hacer exigencias contra el Estado a partir de movilizaciones masivas. “En el Estatuto para la Defensa de la Justicia se ordenó ‘la creación de cortes especiales para enfrentar las actividades terroristas de las guerrillas y el narcotráfico. No obstante, en este estatuto, al igual que en el de Barco, el término

---

<sup>364</sup> ANDRADE BECERRA, O.D. Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2014. Citado en: MORÓN CAMPOS, Miguel Antonio y CUETO DE LA ROSA, William Alberto. Terrorismo: concepto, origen, implicaciones políticas y su incidencia en el contexto colombiano. [en línea]. s.f. [consultado el 29 de octubre de 2019]. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41361977/Moron\\_\\_Cueto\\_-\\_Terrorismo\\_y\\_sus\\_implicaciones\\_en\\_Colombia.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTERRORISMO\\_CONCEPTO\\_ORIGEN\\_IMPLICACIONES.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191030%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20191030T145757Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=5a01a4e913b6cb9eafa07786ef06e1021ab74829da172bab993eb709f15ba1f4](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41361977/Moron__Cueto_-_Terrorismo_y_sus_implicaciones_en_Colombia.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DTERRORISMO_CONCEPTO_ORIGEN_IMPLICACIONES.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20191030%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20191030T145757Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=5a01a4e913b6cb9eafa07786ef06e1021ab74829da172bab993eb709f15ba1f4). p. 5.

*‘terrorismo’ es definido de manera tan amplia que fácilmente puede ser aplicado a cualquier manifestación de protesta social’’<sup>365</sup>.*

En efecto, esto por supuesto tiene repercusiones en el ejercicio de la protesta pues *“Las implicaciones normativas del terrorismo en Colombia han permitido etiquetar como terroristas a diversos sectores, actores y situaciones del conflicto. Esta dinámica, lejos de mostrar las pretensiones de objetividad e imparcialidad de la justicia penal, abren el espacio para la selectividad con la que se ejerce el poder punitivo estatal, dándole un lugar significativo a aquellos actores que han hecho un uso del derecho a la protesta’’<sup>366</sup>.*

Si a lo anterior se suma el procedimiento especial diseñado para el conocimiento de los asuntos por parte de la nueva *“jurisdicción de orden público”*, esto, sin lugar a duda, representa un fuerte motivo de inhibición en el ejercicio de la protesta. Se trataba de un proceso en el que, entre otras cosas, estaba permitida, bajo ciertas circunstancias la realización de allanamientos sin orden judicial (parágrafo I art. 24); la interceptación de comunicaciones y mensajes por orden del Director Seccional de Orden Público (inc. 2 par. I art. 24); la asignación de abogado defensor solo operaba desde la indagatoria o la declaración de persona ausente y no desde la captura (inc. 4 art. 32); la remisión del aprehendido al juez de instrucción podía realizarse hasta en un plazo de 5 días después de su captura (inc. 2 art. 26); se preveía como única medida de aseguramiento posible la detención intramural (inc. 1 art. 58); se mantenía la reserva del sumario hasta el auto de cierre de investigación para el indiciado, su defensor y los auxiliares de justicia (art. 37) e, incluso, los testigos podían ser secretos (inc. 5 art. 22 y art. 50); los encargados de recaudar la prueba eran funcionarios prácticamente anónimos, pues su identificación se hacía con el número de un código asignado por la institución a la que pertenecieran (art. 24); la prueba se practicaba ante un *“juez sin rostro”* (art. 47-51); y, eliminaba la prescripción de la acción penal y de la pena para los que sean juzgados o condenados como personas ausentes (art. 65).

---

<sup>365</sup> BETANCUR BETANCUR, María Soledad. Del Estatuto de Seguridad al estado comunitario: veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia. Observatorio Social de América Latina. 2006. 179-224 p. [citado el 11 de septiembre de 2019]. Disponible en: <http://hechohistorico.com.ar/Trabajos/Osal/osal/osal19/org/andina.pdf>

<sup>366</sup> MORÓN CAMPOS, Miguel Antonio y CUETO DE LA ROSA, William Alberto. Terrorismo: concepto, origen, implicaciones políticas y su incidencia en el contexto colombiano., *op. cit.*, p. 5

Adicional a ese contexto normativo, debe resaltarse que en ese gran y ambicioso proyecto que representaba la nueva Constitución Política no hubo participación de las guerrillas que no accedieron a su desmovilización como las FARC- EP y el ELN, lo que las hizo quedarse por fuera de ese escenario renovador y transformador, perdiéndose una valiosa oportunidad orientada a la conformación de un nuevo pacto político, económico y social verdaderamente integrador.

Las FARC-EP se valieron de su actual posición militar para solicitar mayores concesiones para hacer parte de la Asamblea Nacional Constituyente, las cuales no fueron concedidas, pero también se negaron a participar en ella por la desconfianza que generaba el escenario ya que, por un lado, no existían garantías democráticas en tanto se estaba causando la muerte de los miembros de su partido político<sup>367</sup>, y por otro, porque al negarse a hacer parte de la tregua, el mismo día que se realizaban las elecciones de los miembros de la Constituyente, el Ejército Nacional bombardeó y asaltó el campamento central de las FARC en Casa Verde, lo cual “...sembraba sospechas sobre el futuro de la paz con las organizaciones que seguían en armas y mostraba la profunda contradicción entre el llamado formal a un nuevo pacto político y los reales actos de guerra”<sup>368</sup>.

De este modo, podía preverse que aún bajo las previsiones de la nueva Constitución Política, las guerrillas que no participaron en la creación del nuevo pacto podían no sujetarse a las reglas políticas, sociales y económicas que fueron acordadas sin contar con su anuencia.

En todo caso, no puede plantearse este escenario como el característico de exclusión que de manera recurrente se presentó en el periodo histórico estudiado en el anterior capítulo, pues las guerrillas que aceptaron las medidas ofrecidas por el gobierno para su reincorporación a la vida civil y política tuvieron la oportunidad de participar en la Asamblea Constituyente, cuyo articulado reflejaba el deseo de permitir la continuidad de su activa participación en lo sucesivo.

El Estado parecía actuar bajo la comprensión de la participación democrática como escenario de pacificación, al punto que, en 1993, pretendió conjurar el contexto legal restrictivo

---

<sup>367</sup> MELO, Jorge Orlando., *op. cit.*, p. 269.

<sup>368</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas.*, *op. cit.*, p. 125.



a través de la expedición de una ley que buscaba la consagración de instrumentos para la búsqueda de la convivencia<sup>369</sup>. Esta norma tenía “...*por objeto dotar al Estado colombiano de instrumentos eficaces para asegurar la vigencia del Estado Social y Democrático de Derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en la Constitución Política*”. Con esa finalidad prescribió:

ARTICULO 4o. Las autoridades procurarán que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica, facilitarán la participación de todos en las decisiones que los afectan y deberán resolver de manera pronta las solicitudes que los ciudadanos les presenten para la satisfacción de sus necesidades y la prevención y eliminación de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente.

Adicionalmente, obligó a las autoridades a garantizar “*el libre desarrollo y la libre expresión y actuación de los movimientos sociales y de las protestas populares que se realicen de acuerdo con la Constitución y las leyes*”.

A pesar de ello, otra suerte tendría la protesta social pues, aunque son válidas ciertas limitaciones de todo derecho fundamental, se expidieron normas que impartieron controles que en la práctica implican desestímulos a su ejercicio y propician el estigma hacia los manifestantes, dejando en letra muerta todo el refuerzo y reconocimiento que se le había dado desde el texto constitucional a esta prerrogativa. Así, en procura de “... *investigar no lo que la constitución dice, es decir, lo que un sistema dice de sí mismo, sino lo que ese sistema hace, es decir, la manera como los hombres viven allí*”<sup>370</sup>, un análisis de la normatividad y de cómo este influyó en la práctica de la protesta social, permite verificar el manejo que esta ha recibido.

Luego de la entrada en vigor de la Constitución de 1991 se han expedido distintas normas que reflejan la intencionalidad del Estado de entender a la protesta como un asunto de orden público y no como el ejercicio de un verdadero derecho de carácter fundamental y esencial para el ejercicio democrático y la pacificación. Entre ellas, se destacan las siguientes:

---

<sup>369</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 104 (30 de diciembre de 1993). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41158 de 31 de diciembre de 1993. p. 1.

<sup>370</sup> ZULETA, Estanislao., *op. cit.*, p. 21.

a. En primer lugar, aunque el Estatuto para la Defensa de la Democracia y el de la Defensa de la Justicia, así como otras normas expedidas bajo estados de excepción, como se advirtió con anterioridad, no fueron promulgados bajo la vigencia de la nueva Constitución, en todo caso fueron incorporados en la mayoría de su articulado como legislación permanente por el Decreto 2271 de 1991<sup>371</sup>, el Decreto 2266 de 1991<sup>372</sup> y el Decreto 2700 de 1991<sup>373</sup>, así:

Se trataba de normas que habían sido expedidas en estados de excepción y que tipificaban como delitos, entre otros, los siguientes:

-Terrorismo: “[e]l que provoque o mantenga en estado de zozobra o terror a la población o a un sector de ella, mediante actos que pongan en peligro la vida, la integridad física o la libertad de las personas o las edificaciones o medios de comunicación, transporte, procesamiento o conducción de fluidos o fuerzas motrices valiéndose de medios capaces de causar estragos...”.

-Instigación o constreñimiento para ingreso a grupos terroristas: “[q]uien fomenta o ejecute actividades tendientes a obtener el ingreso de personas a grupos terroristas”.

-Concierto para delinquir: “[e]l que forme parte de un grupo de sicarios o de una organización terrorista”.

-Instigación al terrorismo: “[e]l que pública o privadamente incite a otro u otros a la comisión de actos terroristas”.

-Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos: para quien con propósitos terroristas coloque, lance, envíe porte o remita bomba o artefacto explosivo o incendiario o corrosivo, cualquiera sea su tipo “...que pueda afectar la integridad física de las personas o los bienes, en la vía pública, centros de recreación, instalaciones deportivas, instituciones de

---

<sup>371</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2271 (4 de octubre de 1991). Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio. Diario Oficial No. 40.078 de 4 de octubre de 1991. p. 12.

<sup>372</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2266 (4 de octubre de 1991). Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio. Diario Oficial No. 40.078 de 4 de octubre de 1991. p. 6.

<sup>373</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2700 (30 de noviembre de 1991). Por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 40.190 de 30 de noviembre de 1991. p. 1.

*enseñanza, iglesias, en lugares caracterizados por la concurrencia habitual de personas, centros de salud, edificios públicos o privados, en lugares destinados a la habitación, en instalaciones industriales, militares o de policía”.*

-Instrucción y entrenamiento: “[e]l que organice, instruya, entrene o equipe a personas en tácticas, técnicas o procedimientos militares o terroristas, o las contrate con fines terroristas...” agravada cuando se realice para “...la fabricación o uso de armas de fuego, explosivos, sustancias inflamables, asfixiantes, tóxicas o corrosivas, o se realice con mercenarios”.

-Secuestro de aeronaves, naves o medios de transporte colectivo: “[e]l que mediante violencia, amenazas o maniobras engañosas, se apodere de nave, aeronave, o de cualquier otro medio de transporte colectivo, o altere su itinerario, o ejerza su control...”.

-Homicidio y lesiones con fines terroristas: para quien con esa finalidad diera muerte o causare daño físico o mental a personas con calidades especiales como juez, gobernador, magistrado, alcalde, personero, etc., agravadas para cuando se cometan por quien pertenezca a un grupo armado.

-Constreñimiento para delinquir cuando el propósito sea el de facilitar actividades terroristas.

La competencia para conocerlos estaba asignada a la Jurisdicción de Orden Público en la que las garantías de los procesados eran reducidas pues, por ejemplo, no se preveían recusaciones en contra de sus funcionarios; decisiones como las absolutorias debían ser consultadas; las providencias, aunque eran firmadas, eran publicitadas mediante copia que no contenía ninguna rúbrica; la controversia y material probatorio solo estaba prevista para la fase de juicio, pudiendo reservarse la identidad de testigos y peritos, e incluso, la de los investigadores, para quienes solo estaba prevista su identificación con códigos; la reserva de la actuación para el sindicato y su defensor solo se levantaba desde la instrucción; el auto de cierre de investigación no era susceptible de recursos; la identidad del juez o de los intervinientes también podría ser reservada; la libertad provisional solo podía ordenarse por superar en detención el tiempo previsto para la libertad condicional o por ser mayor de 70 años; no procedía la suspensión de la detención o la pena, sino solo por detención hospitalaria por grave

enfermedad o cuando a la imputada o condenada le faltaren 4 semanas o menos para el parto o si no habían transcurrido más de dos meses desde que dio a luz; establecían las recompensas monetarias para informantes, quienes mantenían reserva de su identidad; se preveía la detención preventiva como única medida de aseguramiento posible; respecto de esas conductas el Consejo Nacional de Policía Judicial fungía como órgano asesor ante los tribunales y juzgados de orden público; y, no había audiencia pública en ningún caso.

Por mandato del Decreto 2700 de 1991, la Jurisdicción de Orden Público pasó a integrarse a la Jurisdicción ordinaria bajo el nombre de jueces regionales, momento a partir del cual se dotó a su procedimiento de mayores garantías procesales.

Con ello, es dable reiterar que la indeterminación de las expresiones usadas en las referencias al terrorismo y los fines terroristas, representaban un riesgo en el ejercicio de la protesta al desincentivar a quienes deseaban participar en actos de movilización en contra de las políticas estatales, máxime cuando era de su conocimiento que de ser juzgadas por esas conductas, serían sometidos a un proceso penal con limitadas garantías judiciales, como se explicó anteriormente.

De entrada, era perceptible, desde el mismo articulado sobre la competencia, la confusión de actores que serían castigados. Detrás del gran enemigo, el gran narcoterrorismo urbano, se situaron toda suerte de actores que, si bien estaban ligados a lógicas de violencia, no eran quienes habían generado esa gran violencia específica, ligada a la lucha contra la extradición al Norte de los ‘capos’ de la droga<sup>374</sup>.

En efecto, la Constitución Política de 1991 a pesar de sus intentos por restringir las declaratorias de situaciones de excepción, consagró un artículo transitorio que permitía que decretos expedidos en estado de sitio continuaran rigiendo por un plazo máximo de 90 días,

---

<sup>374</sup> APONTE, Alejandro. Guerra y derecho penal de enemigo. Reflexión crítica sobre el eficientismo penal de enemigo, Ibáñez, Bogotá, 2006, p. 302. Citado en: UPRIMNY, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María. “Derecho penal y Protesta social”, *op. cit.*, p. 58.

durante el cual el gobierno -y no el legislativo- podrían convertirlos en legislación permanente mediante un decreto<sup>375</sup>.

De este modo, aunque el texto superior reconoció una serie de principios, derechos y garantías para entender la protesta como un derecho legítimo, dotó al ejecutivo de mecanismos idóneos para seguir brindando una respuesta represiva a este derecho fundamental a través del carácter permanente de determinados decretos legislativos que habían sido expedidos en estados de excepción, los cuales, aunque expresamente no criminalizaban la protesta, en su interpretación habían dado lugar a claras limitaciones para su ejercicio.

Es cierto que estas normas superaron un control de constitucionalidad, como se advierte de la sentencia C-093 de 1993 que analizó el Decreto 2271 de 1991, el cual adoptó como legislación permanente disposiciones de emergencia que establecían el procedimiento para la jurisdicción de orden público -ahora de competencia de la jurisdicción ordinaria- entre ellas, el Decreto 2790 de 1990, estatuto que fue declarado exequible a pesar de contener figuras inconstitucionales como el juez sin rostro; la reserva de identidad de testigos e investigadores; la limitación de las causales de libertad a solo dos supuestos: pena cumplida y avanzada edad; la controversia probatoria limitada solo para la fase de juicio; la reserva de la prueba para el sindicado y su defensor en la fase sumarial, incluso después de la indagatoria, etc.<sup>376</sup>

De ello puede deducirse que para esa Corporación la consideración de que se trataba de la investigación y juzgamiento de *“modalidades delictivas que exigen mayor celo y cuidado del Estado”* bastaba para reducir las garantías judiciales de los procesados.

De igual forma ocurrió con la sentencia C-127 de 1993 declaró la exequibilidad del Decreto 2266 de 1991, antes referido, demandado por incorporar tipos penales abstractos, ambiguos e indeterminados, en tanto no definían con exactitud el comportamiento reprochable, No obstante, la Corte Constitucional consideró que con el dinamismo y evolución de la delincuencia, *“en determinadas circunstancias el legislador no plasma en el tipo penal la descripción perfecta de la conducta, por ser imposible y sin embargo históricamente se ha*

---

<sup>375</sup> COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política. 1991., *op. cit.*

<sup>376</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-093 de 1993. MP. Fabio Morón Díaz y Alejandro Martínez Caballero

*considerado que con ello no se vulnera el principio de tipicidad*". Por tal motivo, siendo el terrorismo un "*delito dinámico*" rechazado tanto a nivel interno como internacional, concluyó constitucional su tipificación abierta.

Por ello, aun cuando esa Corporación aceptó una eventual falta de técnica legislativa en la tipificación de conductas contenidas en ese estatuto referidas al terrorismo y los fines terroristas, indicó que esta "*...puede y debe ser subsanada por el operador jurídico en cada caso concreto*", con lo cual se aceptó el riesgo de que sea la discrecionalidad judicial la que llene los vacíos interpretativos que dejaba la descripción de un tipo penal con esa estructura. De hecho, la manera en que la Corte encontró que podía evitarse que a través de este tipo penal se criminalizaran actos como la protesta fue a través de la determinación del elemento subjetivo, componente que justamente por su subjetividad puede depender del arbitrio del juzgador.

Dentro de las consideraciones expuestas en ese fallo, ese alto Tribunal señaló que era válida la criminalización de esas conductas, pues a partir del nuevo escenario constitucional, la oposición podía realizarse por medios legítimos, como la protesta. Esta argumentación, sin embargo, olvidaba que históricamente y aun bajo la vigencia de la nueva Constitución, actos de resistencia legítimos fueron reprimidos y objeto de judicialización bajo la interpretación de que esas conductas podían enmarcarse en actos terroristas.

De esta manera, con el aval de la guardiana de la Constitución, entró en vigor una legislación que, aunque expresamente no criminalizaba la protesta, en su ejercicio interpretativo permitía su represión.

En consecuencia, esa normatividad que había sido expedida por el interés específico de gobiernos que otrora hicieron uso de facultades excepcionales por las condiciones precisas de un momento político e histórico determinado, fue reproducida en los albores de la vigencia del nuevo texto constitucional sin una mínima política criminal que determinara la necesidad de convertirla en legislación permanente, máxime cuando una norma superior había dotado de garantías a los ejercicios de oposición civil realizada a través de actos como la protesta, las cuales impedían seguirle dando un tratamiento de orden público, como en la práctica ocurría en la interpretación y aplicación de esos estatutos. De ahí que, con acierto, el salvamento de voto a esta última sentencia señalara:

La Constitución del 91, espléndida en garantías, no parece compatible en su letra y mucho menos en su espíritu, con la persistencia de una legislación penal restrictiva, pensada sólo como excepcional y transitoria, bajo situaciones de emergencia jurídicamente más drásticas que las construcciones ahora vigentes y, quizás por eso mismo, poco ortodoxa en el asunto de las garantías penales que, a partir de Beccaria, son patrimonio inalienable de la humanidad civilizada<sup>377</sup>.

Con esas restricciones que por la interpretación normativa se imponían a actos de oposición o resistencia civil, puede decirse que la protesta como derecho fundamental en la Constitución de 1991 tuvo una vigencia más formal que práctica, pues justamente el instrumento normativo para dotarla de garantías consagró el medio para limitarla y para que se llegaran a criminalizar conductas ejecutadas en el marco de movilizaciones.

b. El Código Penal<sup>378</sup> que, aunque derogó el artículo 4 del decreto 2266 de 1991 que convirtió en legislación permanente los delitos consignados en el Estatuto Antiterrorista, introdujo en esa nueva legislación varias de las conductas tipificadas en dicho cuerpo normativo. Con ello, valga reiterar, se mantiene la indeterminación del tipo penal de terrorismo y otras conductas cometidas con fines terroristas, que aunque fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional<sup>379</sup>, “... *estos delitos [relacionados con el terrorismo] han sido utilizados para criminalizar las protestas sociales que se valen del uso de la violencia, lo cual es claramente desproporcionado si se tiene en cuenta que el ordenamiento establece otros delitos en los que las conductas criminalizadas por terrorismo pueden encajar con mayor precisión...*”<sup>380</sup>.

c. A su vez, con ese mismo propósito de luchar contra el terrorismo, se expidió el Acto Legislativo 02 de 2003<sup>381</sup>, el cual introducía modificaciones a la Constitución Política para que

---

<sup>377</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 127 de 1993. MP. Alejandro Martínez Caballero. Salvamento de voto del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

<sup>378</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 (24 de julio de 2000). Por el cual se expide el Código Penal. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000. p. 1.

<sup>379</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-127 de 1993., *op. cit.*

<sup>380</sup> APONTE, Alejandro. En UPRIMNY, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María., *op. cit.*, p. 59.

<sup>381</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 02 (18 de diciembre de 2003). Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo. Diario Oficial No. 45.406, de 19 de diciembre de 2003. p. 1.

a través de leyes estatutarias se permitiera la interceptación de comunicaciones y el registro de correspondencia y demás comunicaciones privadas, detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin orden judicial previa. Adicionalmente, permitía que en los lugares donde no hubiera autoridades judiciales o donde el acceso a los funcionarios de la policía judicial no fuera posible, la Fiscalía General de la Nación conformara unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Militares que estarían bajo su dirección y coordinación.

Este proyecto fue declarado inexecutable por vicios de procedimiento por la Corte Constitucional<sup>382</sup>, sin embargo, evidencia que había calado el discurso presidencial que propugnaba por el ataque frontal al terrorismo, asimilando al opositor que hacía uso de la violencia con el terrorista.

Lo problemático de esa argumentación es que la situación de violencia que afrontaba el país como producto del actuar de grupos al margen de la ley, es calificada como terrorismo<sup>383</sup> y se hizo ver que la única manera de superarlo era atacándolo, pero esa catalogación tuvo implicaciones para quienes dentro de la legalidad también se oponían al *statu quo*.

Las políticas contrainsurgentes inspiradas en la Doctrina de Seguridad Nacional tendrían profundas consecuencias sobre los movimientos sociales y la protesta en Colombia, principalmente porque tras la emergencia de las guerrillas a mediados de los años sesenta la concepción sobre el ‘enemigo interno’, es decir, aquello que se percibía como una amenaza al orden social vigente, se expandió hasta cobijar toda expresión de crítica e inconformidad con el Estado. Si por una parte ciertos proyectos insurgentes insistían en estrategias como la ‘combinación de todas las formas de lucha’, por otra, las políticas contrainsurgentes reprimieron y criminalizaron todas aquellas manifestaciones de descontento en tanto se asimilaban a la guerrilla. En la práctica, la política contrainsurgente se tradujo en la ‘guerra sucia’ de los años ochenta y noventa (Uprimny y Vargas, 1990), pero

---

<sup>382</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 816 de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

<sup>383</sup> CÁCERES CÁCERES, Leonel Gustavo., *op. cit.*, p. 65.



también se manifestó en detenciones arbitrarias, torturas, desapariciones forzadas y asesinatos extrajudiciales, entre otros”<sup>384</sup>.

d. La Ley 1453 de 2011<sup>385</sup> refleja unos límites impuestos por el Código Penal a través de la tipificación de conductas que en la práctica se muestran asociadas con la protesta. Aunque no se centrará en los reparos que puedan hacerse sobre la asonada, como conducta delictiva ya existente en el referido estatuto punitivo, pues esta incorpora como elemento del tipo penal la violencia<sup>386</sup> -forma de expresión que no estaría protegida por el texto superior- sí es cuestionable la tipificación de comportamientos que son recurrentes en actos de movilización, de los cuales se hará énfasis en aquellos que atañen a la perturbación en el servicio de transporte público<sup>387</sup> y la obstrucción de vías públicas<sup>388</sup>.

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de esos delitos<sup>389</sup> realizando precisiones que llenan ciertos vacíos como, por ejemplo, que la obstrucción de vías públicas debe hacerse por medios ilícitos y que esta obstrucción debe ser cierta y efectiva atentando en concreto contra la vida, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo; además, que se excluye de la comisión de ese delito las movilizaciones que hayan dado previo aviso a la autoridad competente -lo que no es igual a la obtención de un permiso-. Sobre la perturbación del servicio de transporte, que debe tratarse de un

---

<sup>384</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. [en línea]. En: Jurídicas CUC. 2016. No. 12. p. 43. [consultado el 11 de septiembre de 2019]. Disponible en: <http://hechohistorico.com.ar/Trabajos/Osal/osal/osal19/org/andina.pdf>

<sup>385</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1453 (24 de junio de 2011). Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de junio de 2004. p. 1.

<sup>386</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 (24 de julio de 2000)., *op. cit.*, p. 1. Artículo 469. “Los que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones, incurrirán en prisión...”

<sup>387</sup> Ley 599 de 2000., *op. cit.*, Artículo 353. “El que por cualquier medio ilícito imposibilite la circulación o dañe nave, aeronave, vehículo o medio motorizado destinados al transporte público, colectivo o vehículo oficial, incurrirá en prisión...”

<sup>388</sup> Ley 599 de 2000., *op. cit.*, Artículo 354. “El que por medios ilícitos incite, dirija, constriña o proporcione los medios para obstaculizar de manera temporal o permanente, selectiva o general, las vías o la infraestructura de transporte de tal manera que atente contra la vida humana, la salud pública, la seguridad alimentaria, el medio ambiente o el derecho al trabajo, incurrirá en prisión...”

<sup>389</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-742 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa

comportamiento que haga imposible el transporte público, colectivo u oficial y no una simple paralización o freno de un vehículo. No obstante esas precisiones, todavía emergen interrogantes sobre los elementos de esos tipos penales que no permitirían tener certeza sobre qué comportamientos están permitidos, como ocurre con la definición de “*medios ilícitos*”, motivo que puede llevar a los manifestantes a desistir de protestar<sup>390</sup>.

(...) [L]as conductas de perturbación del servicio de transporte y la obstrucción a vías públicas no cumplen con los requisitos del derecho penal liberal para ser tipificadas como delitos, como sea que la indeterminación de los tipos penales podría dar lugar a criminalizar en algunos casos actos propios de la protesta social. Si la protesta supone llamar la atención de las autoridades y de la opinión pública sobre determinada situación, es natural que con ese fin los manifestantes busquen generar molestias razonables en los ciudadanos y afectar el rutinario de sus vidas... Por ello no tiene sentido criminalizar actos que son de la esencia de la protesta en las calles<sup>391</sup>.

Esta conclusión se advierte del hecho que la Fiscalía General de la Nación haya tenido que expedir la Directiva 008 de 27 de marzo de 2016<sup>392</sup>, la cual, aunque pretende evitar que estos delitos inhiban el ejercicio de la protesta social, refleja que en principio esa norma pudo haber generado excesos por la indebida interpretación de los funcionarios de esa entidad realizada sobre esos tipos penales, pero que además, deja en el ambiente la duda sobre si estos delitos son comprendidos y aplicados con prudencia por los miembros de la Policía Nacional, quienes finalmente son los encargados de las capturas de los ciudadanos inmersos en esos comportamientos.

De este modo, advierte LALINDE ORDOÑEZ<sup>393</sup> que lo ideal para evitar la criminalización del ejercicio de un derecho fundamental sería excluir expresamente de la

---

<sup>390</sup> LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián. Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2019. p. 40-41.

<sup>391</sup> LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián., *op. cit.*, p. 38

<sup>392</sup> COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva No. 008 (27 de marzo de 2016). [en línea]. Disponible en: <https://defenderlalibertad.com/wp-content/uploads/2019/05/FGN-Directiva-008-protesta-social.-pdf>

<sup>393</sup> LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián., *op. cit.*, p. 42.

aplicación de esos delitos a las personas que incurran en ellos en el marco de protestas sociales, pues su sola vigencia en el Código Penal propicia que los manifestantes se inhiban de protestar. Entonces, si el efecto de la tipificación de estas conductas es la limitación de un derecho de rango fundamental, su consagración se muestra desproporcionada, máxime si en nuestro ordenamiento jurídico se castigan de manera autónoma comportamientos que culminan en afectaciones a la integridad o la vida, el daño en bien ajeno, la fabricación, tráfico y porte de armas de fuego, el secuestro, la violencia contra servidor público, la rebelión, el incendio, el constreñimiento ilegal, la apología al delito, los actos de discriminación, etc.

e. El Código de Policía<sup>394</sup>, por su parte, pretendió regular la protesta social realizada en espacios públicos. Aunque todo el capítulo relativo a la protesta social fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-223 de 2017, los efectos de dicha inconstitucionalidad se difirieron hasta el 20 de junio de 2019. La razón de la inexecutable fue que este estatuto reguló el ejercicio de un derecho fundamental violando la reserva de ley estatutaria para esos efectos.

No puede negarse que su aplicación en los términos que en él se consignan, aunque contiene ejercicios válidos para la protección de la protesta, también implica muchas limitantes, las cuales se mantuvieron vigentes por los efectos diferidos de la inconstitucionalidad.

En efecto, en dicho Código se permite el derecho de reunión y manifestación en esos escenarios siempre que se persiguiera un “*fin legítimo*”, expresión vaga, imprecisa y amplia que

---

<sup>394</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 (29 de julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016. p. 1. “*Toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo.*

*Con tales fines debe darse aviso por escrito presentado ante la primera autoridad administrativa del lugar o mediante correo electrónico. Tal comunicación o correo debe ser suscrito por lo menos por tres personas.*

*Tal aviso deberá expresar día, hora y sitio de la proyectada reunión y se presentará con 48 horas de anticipación indicando el recorrido prospectado.*

*Toda reunión y manifestación que cause alteraciones a la convivencia podrá ser disuelta”.*

*PARÁGRAFO 1o. Las reuniones y manifestaciones espontáneas de una parte de la población no se considerarán por sí mismas como alteraciones a la convivencia.*

*PARÁGRAFO 2o. El que irrespete las manifestaciones y reuniones de las personas en el espacio público, en razón a su etnia, raza, edad, género, orientación sexual, creencias religiosas, preferencias políticas y apariencia personal, será objeto de aplicación de medida correctiva correspondiente a Multa General Tipo 4”.*

permitiría la disolución de muchas protestas a criterio de las autoridades policivas y no por mandato del legislador, tal como lo ordena el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>395</sup> y el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>396</sup>). Por ello, con acierto esa expresión fue declarada condicionalmente exequible en el entendido en que solo podían entenderse como expresiones prohibidas “(i) la propaganda de la guerra; (ii) la apología al odio, a la violencia y el delito; (iii) la pornografía infantil; (iv) la instigación pública y directa a cometer delitos; y (v) lo que el Legislador señale de manera expresa”<sup>397</sup>.

Ese razonamiento de la Corte Constitucional se muestra acorde con la postura sostenida por la Relatoría Especial para la libertad de expresión que ha considerado que

...en principio, todas las formas de discurso están protegidas por el derecho a la libertad de expresión, independientemente de su contenido y de la mayor o menor aceptación social y estatal con la que cuentan. Esta presunción general de cobertura de todo discurso expresivo se explica por la obligación primaria de neutralidad del Estado ante los contenidos y, como consecuencia, por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos a priori del debate público<sup>398</sup>.

---

<sup>395</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión interamericana de derechos humanos., *op. cit.*, art. 13.2 “El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente [libertad de pensamiento y de expresión] no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

<sup>396</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Artículo 19.3. “El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo [libertad de expresión] entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

<sup>397</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-009 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>398</sup> Informe anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Año 2010. p. 31. Citado en: BERTONI, Eduardo Andrés. ¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina. Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2010. p. 1.

Esto lleva a que solo el legislador pueda establecer límites expresos al ejercicio de estos derechos y que, en pro de la neutralidad con la que debe actuar el Estado, no pueda haber censura previa de los contenidos expresados, sino solo responsabilidades ulteriores por la desatención a la prohibición que el ordenamiento jurídico impone. VLADIMIRO NARANJO MESA<sup>399</sup> afirma que *“la libertad de la persona significa que cada actividad individual se realiza, en principio, sin autorización previa del gobernante, pero con la condición de que no perturbe los derechos de los demás o el orden social, casos en los cuales surge una responsabilidad que acarrea consecuencias jurídicas”*. Con base en ese concepto, RODRÍGUEZ VELTZÉ y ROJAS TUDELA<sup>400</sup> concluyen *“[d]esde esa perspectiva la autoridad solo puede intervenir en la esfera privada individual de forma represiva, esta última en casos de violación a los derechos humanos o cuando se atenta al orden social”*.

Adicionalmente, el mencionado estatuto expresa que toda manifestación o reunión que cause alteraciones a la convivencia puede ser disuelta, con lo que da lugar a que sin criterios claros sobre qué puede entenderse por alteración de la convivencia, se irrumpa en un espacio democrático con las consecuencias sabidas de que ello acarrea daños a bienes y a la integridad y hasta la vida de manifestantes y agentes del orden<sup>401</sup>. Por ese motivo, también la Corte Constitucional<sup>402</sup>, según comunicado de prensa de 3 de mayo de 2017, aclaró que la alteración

---

<sup>399</sup> NARANJO MESA, Vladimiro, Teoría constitucional e Instituciones Políticas. Temis, Bogotá, 2005, p. 506. Citado en: RODRÍGUEZ VELTZÉ, Eduardo y ROJAS TUDELA, Farit L. *“Criminalización y derecho a la protesta social”*. En: BERTONI, Eduardo Andrés. Et. Al. *¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina*. Universidad de Palermo, Buenos Aires: 2010. p. 29.

<sup>400</sup> BERTONI, Eduardo Andrés., *op. cit.*, p. 29.

<sup>401</sup> Ejemplos de esos sucesos son registrados continuamente en la prensa, Ver, entre otros: REDACCIÓN SEMANA. Paro Nacional terminó en manifestaciones violentas. [en línea]. En: Semana. Bogotá. s.f. Video. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/paro-nacional-termino-en-violencia/610984#>; REDACCIÓN EL TIEMPO. Encapuchados y vandalismo, en protestas de estudiantes. [en línea]. En: El Tiempo. Bogotá. 4 de abril de 2019. Sección Bogotá. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/fuertes-disturbios-entre-encapuchados-y-el-esmad-en-protesta-estudiantil-346052>; REDACCIÓN EL TIEMPO, Muere policía en disturbios. [en línea] En: El Tiempo. Archivo. 3 de septiembre de 2000. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1282628>; REDACCIÓN EL TIEMPO. Estudiante perdió un ojo en enfrentamiento con Esmad, en Popayán. [en línea]. En: El Tiempo. Sección Popayán. 14 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/estudiante-perdio-un-ojo-en-enfrentamientos-con-el-esmad-en-popayan-304948>.

<sup>402</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-281 de 2017. MP. Aquiles Arrieta Gómez

debía ser grave e inminente y que no debía existir otro medio menos gravoso para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación.

Ahora, aunque resulta razonable que las manifestaciones en vías públicas se realicen previo aviso a las autoridades a fin de tomar precauciones frente a las obstrucciones que representa una protesta para el desarrollo normal de la cotidianidad, en el contexto nacional, en el que el liderazgo social ha sido motivo de persecución violenta, no se muestra adecuado exigir que el aviso previo se realice con la identificación de al menos 3 personas que lo suscriban<sup>403</sup>.

El anterior recuento normativo refleja la existencia de un rechazo a la protesta social desde la institucionalidad, bien sea a través de normas que directamente llevan a su limitación o de otras que por un ejercicio interpretativo han implicado arbitrariedades en procesos policivos y judicializaciones de personas involucradas en manifestaciones y movilizaciones. A pesar de ciertos esfuerzos de la Corte Constitucional por frenar excesos que impongan restricciones a derechos fundamentales, la expedición de esas previsiones normativas ha contribuido a la asimilación de la protesta con la delincuencia, pues ha abierto el camino para que conductas asociadas a ella sean objeto de procesamiento y juzgamiento, haciendo del derecho policivo y penal (represión institucional) y de la violencia paraestatal, herramientas para desestimular el ejercicio de un derecho valiosísimo para la construcción de una democracia en paz.

Ahora, si el discurso estigmatizador proviene del mismo gobierno, del que emana la dirección de todo el Estado, esa respuesta oficial violenta no sería más que una reacción coherente y armónica de todo el aparato institucional. Y es que las disertaciones de marcatización hacia los manifestantes y opositores, aunque han existido desde tiempos atrás (como cuando eran calificados como bandoleros, chusmeros, etc.), también se manifiestan en tiempos recientes en los que bajo el marco de un texto constitucional formalmente integrador y pluralista, se supone no deberían estar presentes.

Por ejemplo, el presidente César Gaviria intentó la negociación con las organizaciones rebeldes por la fuerza, al punto que desde mediados de 1992 interrumpió los diálogos con las guerrillas no desmovilizadas congregadas en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar,

---

<sup>403</sup> LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián., *op. cit.*, p. 59-60.

señalando una “*guerra integral*” que supuestamente las desintegraría en año y medio, lo que a su vez desató una ofensiva violenta de estas<sup>404</sup>. Esto provocó que la “*guerra integral*” se despliegue también contra todo acto que por su oposición se mostrara afín a la subversión, como ocurrió con la protesta realizada el 4 de marzo de 1992 por el sindicato de Telecom, cuyos miembros fueron señalados como terroristas<sup>405</sup> y que llevaron a la judicialización de 14 de sus principales directivos bajo cargos de terrorismo contra bienes del Estado<sup>406</sup>.

De hecho, uno de los grandes motivos de protesta al inicio de ese mandato fueron las detenciones de quienes habían sido amnistiados en el año 1991 y de exmilitarios por las acusaciones de terrorismo que nuevamente se les hicieron a algunos de ellos<sup>407</sup>.

En cuanto a Ernesto Samper, intentó un cambio en la estrategia neoliberal -causante de un gran descontento y rechazo popular- a través de la reorientación de la apertura económica y la atención al sector social<sup>408</sup>; además, procuró un acercamiento con el movimiento obrero y una transformación de la política agraria a través de la Cumbre Social Rural con la finalidad de reactivar este sector<sup>409</sup> y la creación del Consejo Nacional Campesino e Indígena para la Acción Rural (CNC)<sup>410</sup>. Sin embargo, esas estrategias no dieron resultados, lo cual, aunado a la crisis de gobernabilidad en este mandato<sup>411</sup>, producto de las denuncias por corrupción, clientelización y nexos con el narcotráfico, llevaron a que, tanto la fuerza pública como las guerrillas, entendieran que se estaba ante un gobierno débil, al punto que esta última optó por no negociar

---

<sup>404</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO. *Colombia 1975-2000: de crisis en crisis.*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>405</sup> DÍAZ LONDOÑO, Jorge Andrés. Estado Social de Derecho y neoliberalismo en Colombia: Estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de antropología y Sociología Virajes*. 2009. No. 11. p. 224. [consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: [http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11\\_Completo.pdf#page=205](http://virajes.ucaldas.edu.co/downloads/Virajes11_Completo.pdf#page=205).

<sup>406</sup> REDACCIÓN EL TIEMPO. A la cárcel cúpula sindical de Telecom. [en línea]. *En: El Tiempo*. Bogotá. 25 de febrero de 1993. Sección Archivo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55353>

<sup>407</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia., *op. cit.*, p. 92.

<sup>408</sup> ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia.*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>409</sup> PRADA M., Esmeralda. Luchas campesinas e indígenas. *Revista cien días*. Vol. 28-32. p. 135.

<sup>410</sup> *Ibidem.*, p. 135.

<sup>411</sup> COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013. p. 155.

en esas condiciones<sup>412</sup>. Así, aunque durante este mandato presidencial se hubiesen propiciado intentos de acercamientos con los movimientos sociales, la crisis de legitimidad que afrontaba este gobierno lo impidió.

El estigma hacia la oposición, por su parte, se hizo presente en el gobierno de Andrés Pastrana, quien, luego de que Estados Unidos de América en aplicación de la *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* catalogara en el año 1997 a las FARC-EP como un “*grupo terrorista extranjero*”<sup>413</sup>, empezó a asimilar a la organización rebelde con una agrupación terrorista.

Pese a ello, durante su mandato se entablaron diálogos hacia la construcción de paz en los que cedió amplias “*zonas de despeje*” para llevar a cabo esas negociaciones. No obstante, esos diálogos no evidenciaban compromiso hacia ese fin entre los interlocutores, sino que se percibía “*...que ambas partes tenían una doble agenda: dialogar para fortalecerse militarmente*”<sup>414</sup>.

Por tal motivo, culminadas sin éxito esas comunicaciones, en desarrollo del “*Plan Colombia*” con ayuda de los Estados Unidos de América, el gobierno se fortaleció militarmente emprendiendo una lucha frontal contra los rebeldes y el narcotráfico<sup>415</sup>, a la que se unió la violencia paramilitar que también alcanzaría a quienes mostraban ideologías de oposición.

Uno de los más claros ejemplos de este tipo de violencia estatal y paraestatal se vio reflejada en el movimiento agrario que se oponía a la fumigación de cultivos ilícitos, en la que “[e]l Ejército colombiano entra por esta vía a desarrollar operaciones antinarcóticos antes

---

<sup>412</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis., *op. cit.*, p. 38.

<sup>413</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix. El conflicto de Colombia y los Acuerdos de Paz e perspectiva internacional. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2017. p. 80.

<sup>414</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis., *op. cit.*, p. 42.

<sup>415</sup> ROJAS RIVERA, Diana Marcela y ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. “*Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana*”. En: El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto Armado. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia – Editorial Planeta Colombia. 2009. p. 89.



*reservadas a la Policía Nacional a partir de la operación 'Nuevo Horizonte', cuya misión es definida en términos de combatir la "narcoguerrilla"*<sup>416</sup>.

Pero la existencia de estos nexos [entre guerrillas y cultivos ilícitos] no significa que se pueda enfrentar a los cultivadores y recogedores de coca y amapola simplemente como a delincuentes, narcotraficantes o guerrilleros, por los medios represivos de la fumigación aérea y el respaldo militar; que se deba enfrentar a las guerrillas sólo diagonalmente, con un eufemismo, en calidad de "protectores" de los cultivos... De esta mezcla entre lucha represiva contra los cultivos ilegales y estrategia contrainsurgente sólo pueden derivarse mayores confusiones y peores males. Con ese Plan no se obtendrá ni lo uno ni lo otro, sino todo lo contrario (...).

(...) El manejo coactivo y represivo de un problema social como el que se manifiesta en el sur del país lo convierte necesariamente en un problema de orden público, y en el contexto colombiano, en insurgencia o contrainsurgencia armada (...)<sup>417</sup>.

Ahora, el fracaso de las negociaciones en el gobierno de Andrés Pastrana llevó a que "...[p]or primera vez en veinte años los votantes colombianos se inclinaron más por la guerra que por la paz"<sup>418</sup>, pues fue el discurso de Álvaro Uribe Vélez, que propugnó por el ataque frontal a las guerrillas, el que salió victorioso en la contienda electoral.

El gobierno de Álvaro Uribe Vélez adoptó como política gubernamental la defensa y seguridad democrática en cuya carta de presentación el mandatario señaló:

No hay contradicción entre seguridad y democracia. Por el contrario, la seguridad garantiza el espacio de discrepancia, que es el oxígeno de toda democracia, para que disentir no signifique exponer la seguridad personal. Pero hay que trazar una línea nítida entre el derecho a disentir y la conducta criminal.

---

<sup>416</sup> ROMERO, Marco Alberto. La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz. Plan Colombia. Ensayos críticos. Bogotá: Facultad de Derecho UN. 2001.

<sup>417</sup> RESTREPO, Luis Alberto. "El Plan Colombia: una estrategia fatal para una ayuda necesaria". En: El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto Armado. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia – Editorial Planeta Colombia. 2009. p. 220-222.

<sup>418</sup> ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis., *op. cit.*, p. 43.

Sólo cuando el Estado castiga implacablemente el crimen y combate la impunidad hay plenas garantías para ejercer la oposición y la crítica.

(...) Frente al terrorismo sólo puede haber una respuesta: derrotarlo. Quienes persistan en el uso de esta práctica criminal, soportarán todo el peso de la ley.

(...) Tenemos tanta generosidad para albergar a los que desistan de la vía violenta, como firmeza para derrotar el terrorismo. Así como no desmayaremos para derrotar al último de los terroristas, los que quieran hacer la paz con el Estado colombiano tienen la oportunidad de hacerla rápidamente, acogiéndose a la política de desmovilización... Tenemos toda la disposición de acoger a todos aquellos que renuncien a la violencia, a darles todas las garantías de seguridad y las oportunidades de educación para que se reintegren a la sociedad. Quienes manteniendo pudor político crean que aún tienen ideas para defender, que rechacen la vía de la violencia y vengán a desmovilizarse o a hacer un acuerdo de paz con el Gobierno. Les daremos todas las garantías para ejercer la política que merece el disidente en la democracia<sup>419</sup>.

No obstante lo enunciado en ese programa, y a pesar de que en el primer gobierno de Uribe Vélez se expidió la Ley 782 de 2002 que reiteraba la posibilidad de entablar diálogos entre representantes del gobierno y organizaciones ilegales<sup>420</sup>, estos acercamientos solo se concretaron con la organización paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)<sup>421</sup> en un proceso que estuvo centrado en la desmovilización, desarme y reintegración de sus integrantes, más que en los derechos de las víctimas<sup>422</sup>. Mientras tanto, concibió a las FARC-EP como una agrupación narcoterrorista, lo que, además de dificultar los diálogos con esta organización, llevó a que hiciera énfasis en la confrontación bélica en su contra, pero también “...*en contra de toda*

---

<sup>419</sup> URIBE VÉLEZ, Álvaro. “Carta del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez”. En: COLOMBIA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de Defensa y Seguridad Democrática. [en línea]. 2003. [consultado el: 24 de septiembre de 2019]. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

<sup>420</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 782 (23 de diciembre de 2002). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diario Oficial No. 45.043 de 23 de diciembre de 2002. p. 1.

<sup>421</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix., *op. cit.*, p. 122 y 127.

<sup>422</sup> *Ibidem.*, p. 158.

*forma de insurgencia, desestimando toda alternativa de negociación política del conflicto armado...*<sup>423</sup>.

Así, aunque el discurso introductorio de la “*Política de la Defensa y la Seguridad Democrática*” aducía mostrar similares garantías para la oposición armada que pretendiera a partir de su desmovilización actuar desde la legalidad<sup>424</sup>, el análisis de los “*objetivos estratégicos*” planteados en dicho programa revela que en el desarrollo de esa política no se concebían estrategias dirigidas a acabar con la exclusión política y civil de ciertos sectores de la población. En efecto, los referidos objetivos se centraron en la “*consolidación del control estatal del territorio*”, la “*protección de la población*”, la “*eliminación del comercio de drogas ilícitas en Colombia*”, el “*mantenimiento de una capacidad disuasiva*” y la “*eficiencia, transparencia y rendición de cuentas*”. De este modo, no cabe duda que este programa se concentró en la confrontación armada de la disidencia y no en el diseño de políticas que generaran espacios democráticos e incluyentes de participación como forma de lograr una paz positiva.

Por su parte, la “*Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*” tampoco priorizó la atención de las causas estructurales del conflicto, pues se concentró en el reforzamiento de los objetivos del anterior programa<sup>425</sup>. Así, durante el segundo mandato de Uribe continuó la violencia ya que, pese a los logros en la recuperación del control territorial por parte del Estado, las guerrillas supieron adaptarse a esas circunstancias, por lo que, aunque marginadas y con un gran número de bajas, persistieron en su lucha armada.

De otro lado, también bajo un discurso estigmatizador, se dio paso a la represión de la protesta a nivel institucional y parainstitucional.

---

<sup>423</sup> MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. En: *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del común. 2015. p. 63.

<sup>424</sup> “Carta del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez”. En: URIBE VÉLEZ, Álvaro., *op. cit.*, p. 5. “...*Todos son bienvenidos en la democracia. La oposición, los que disientan de las ideas del gobierno o de su partido, serán protegidos con el mismo cuidado que los amigos partidarios del gobierno*”.

<sup>425</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de consolidación de la Seguridad Democrática. [en línea]. 2007 [consultado el 25 de septiembre de 2019]. p. 31. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>

La represión para-oficial se combinó con la reactivación de la DSN [Doctrina de Seguridad Nacional] en el marco de la política de seguridad democrática, que condujo a una mayor criminalización, en términos discursivos y judiciales de los movimientos sociales, tildados por el propio ex presidente Uribe como colaboradores del ‘terrorismo’ en diversas oportunidades (Archila, 2005, p. 161; Prada, 2003, p. 59). Todo eso generó un contexto totalmente adverso a los esfuerzos organizativos y a las acciones colectivas (...) Además, el mismo autor [Ballén (2005, pp. 202-203)] demuestra un circuito de represión basado en estrategias como la llamada ‘red de informantes’, que producía sindicaciones y acusaciones públicas de personas críticas, activistas y políticos, que tras demostrar su inocencia eran asesinados, como ocurrió con el sociólogo Alfredo Correa de Andreis, en septiembre de 2004, la lideresa de la Comuna 13 de Medellín, Ana Teresa Yarce, en octubre del mismo año, y el concejal de Fortul (Arauca), José Joaquín Cubides, en noviembre(...) En fin, las ‘chuzadas’ del Departamento Administrativo de Seguridad, como se conocieron las interceptaciones ilegales de comunicaciones a personas de la oposición al gobierno de Uribe, dejan ver su talante altamente represivo (Morris, 2010)<sup>426</sup>.

Por el contrario, aunque en el gobierno de Juan Manuel Santos Calderón se incrementó la represión de la protesta<sup>427</sup>, durante su mandato la confrontación armada que azotaba el país dejó de calificarse como amenaza terrorista para reconocerse como un conflicto armado interno, hecho que a su vez implicaría que, aunque se confrontó a los movimientos sociales, esto ya no se realizó fundamentalmente por la asociación de los activistas sociales con terroristas.

De este modo, si los discursos oficiales luego de expedida la Constitución Política de 1991 seguían propiciando estigmas hacia los manifestantes, no otra respuesta se podía esperar de los órganos bajo sus directrices, entre ellas, la Fuerza Pública, de la que hacen parte las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (artículo 216 constitucional), respecto de las cuales, de acuerdo con el artículo 189 de la Constitución Política, el presidente de la República es su

---

<sup>426</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin., *op. cit.*, p. 44-45.

<sup>427</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015., *op. cit.*, p. 114.

comandante supremo. En efecto, el análisis de la prensa de esta última institución daría cuenta de tal situación:

Aquí cabe una reflexión sobre la capacidad de adaptación de la institución al gobierno de turno e incluso al talante del gobernante, algo que es consistente con lo observado por analistas internacionales (Della Porta y Reiter, 1998). Así, por ejemplo, cuando se inauguraban los diálogos con las FARC en el Caguán en el editorial de la revista [de la Policía Nacional] se decía: ‘la Policía quiere la paz’... cuando subió Uribe Vélez se proclamó el apoyo a la Seguridad democrática... Con la paz negociada de Juan Manuel Santos la Policía retornará al lenguaje de la reconciliación nacional, incluso invocando verbalmente el respeto a los movimientos sociales, a los que reconoce como ‘heterogéneos, plurales y transformadores [que] servirán como instrumento cohesionador de una ciudadanía transformadora e impulsora de resistencias...’<sup>428</sup>.

De modo que, ante un discurso gubernamental represivo, es coherente la respuesta violenta de las instituciones a su cargo. Frente a esto, habrá que recordar que otrora operó el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) creado haciendo uso de facultades extraordinarias presidenciales<sup>429</sup>, organismo que ejercía funciones de policía judicial, pero también de mantenimiento del orden público, en virtud de las cuales incurrió en diversos excesos, al punto de ordenarse su supresión<sup>430</sup>.

Uno de los cuantos casos en los que se vio inmerso este órgano es el del sociólogo barranquillero Alfredo Rafael Francisco Correa de Andreis, quien fue detenido injustamente bajo falsas acusaciones realizadas por el DAS-Seccional Magdalena, de ser integrante de las FARC-EP conocido con el alias de “Eulogio” ideólogo del Frente Caribe y promotor de

---

<sup>428</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015., *op. cit.*, p. 130.

<sup>429</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1717 (18 de julio de 1960). Por el cual se organiza el Departamento Administrativo de Seguridad. Diario Oficial No. 30307 de 18 de agosto de 1960. p. 1.

<sup>430</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 4057 (31 de octubre de 2011). Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.239 de 31 de octubre de 2011. p. 1.

manifestaciones estudiantiles<sup>431</sup>, ciudadano que luego de demostrarse su inocencia fuera asesinado en un plan ideado por integrantes de este Departamento, entre ellos Javier Alfredo Valle Anaya, en alianza con el Bloque Norte de las AUC. Por estos sucesos fue condenado el Estado en sentencia proferida por el Consejo de Estado y en virtud de la cual, años después, el director del DAS tuvo que pedir excusas públicas a sus familiares<sup>432</sup>.

En cuanto a las Fuerzas Militares, concebidas para operar con la finalidad primordial de la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional<sup>433</sup>, su función, en principio, no las facultaría a adelantar acciones tendientes a la contención de disturbios y manifestaciones. No obstante, no existe una restricción para que estas ejerzan competencias en el mantenimiento del orden público, al punto que, por vía del artículo 170 del Código de Policía, se admite que excepcionalmente ejerzan tal función<sup>434</sup>. De hecho, según se conoció en recientes publicaciones en medios de prensa<sup>435</sup>, el Ministerio de Defensa propuso la creación de “*pelotones antidisturbios*” que operarían con armas no letales, dos de los cuales ya funcionan en la ciudad de Bogotá bajo la mencionada figura de la asistencia militar.

---

<sup>431</sup> REDACCIÓN SEMANA. “Los Correa de Andreis no nos consolamos y no nos consolaremos jamás”. [en línea]. En: Semana. Bogotá. 17 de septiembre de 2019. Sección Caribe. [consultado el 11 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alfredo-correa-de-andreis-estado-colombiano-pide-perdon-por-asesinato/632230>

<sup>432</sup> REDACCIÓN RCN RADIO. Nueve años después, DAS se disculpa por la muerte de sociólogo barranquillero. [en línea]. En: RCN Radio. Bogotá. 17 de septiembre de 2019. Sección Colombia. [Consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/nueve-anos-despues-das-se-disculpa-por-la-muerte-de-sociologo-barranquillero-89883>

<sup>433</sup> Constitución Política de Colombia., *op. cit.*, Artículo 217.

<sup>434</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 (29 de julio de 2016)., *op. cit.*, Artículo 170. “*Asistencia militar. Es el instrumento legal que puede aplicarse cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública, a través del cual el Presidente de la República, podrá disponer, de forma temporal y excepcional de la asistencia de la fuerza militar. No obstante, los gobernadores y Alcaldes Municipales o Distritales podrán solicitar al Presidente de la República tal asistencia, quien evaluará la solicitud y tomará la decisión. La asistencia militar se regirá por los protocolos y normas especializadas sobre la materia y en coordinación con el comandante de policía de la jurisdicción*”.

<sup>435</sup> Al respecto puede consultarse: LANDÍNEZ, Damián. Ejército crea pelotones antidisturbios ante constantes asonadas contra las tropas. [en línea]. En: Blu Radio. Bogotá. 6 de septiembre de 2019. Nación. [consultado el 6 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7670527> y REDACCIÓN PULZO. Soldados contraguerrillas conformarán pelotones antidisturbios del ejército. [en línea]. En: Pulzo. 7 de septiembre de 2019. [consultado el 6 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.pulzo.com/nacion/esmad-ejercito-colombiano-PP762931>

Lo que llama la atención es la conformación de estos pelotones, pues según se indicó en los referidos medios de información, estarían integrados por “*soldados profesionales que antes eran entrenados para ser contraguerrilla*”. Así, la sola formación de estos equipos es indicativa de que su labor se entiende circunscrita a refrenar -y de ser necesario, al ataque, aunque no letal- de personas que se muestren ligadas, así sea sólo ideológicamente, a grupos ilegales.

En todo caso, existen registros de la participación del Ejército en el control de protestas sociales como cuando se intervino militarmente la Minga Nacional Agraria, Campesina, Étnica y Popular que tuvo lugar en el año 2016<sup>436</sup>.

Por su parte, la Policía Nacional, descrita por la Constitución Política como un “*cuerpo armado permanente de naturaleza civil... cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz*”<sup>437</sup>, cuenta con el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), dependencia encargada “*...del control de disturbios, multitudes, bloqueos, acompañamiento a desalojos de espacios públicos o privados, que se presenten en zona urbana o rural del territorio nacional, con la eventual materialización de hechos terroristas y delincuenciales, para restablecer el ejercicio de los derechos y libertades públicas*”<sup>438</sup>.

La sola misión de esta unidad vincula su accionar a actos perpetuados por hechos terroristas y delincuenciales y no a acciones ejecutadas por ciudadanos en ejercicio de un derecho fundamental, de ahí que existan graves denuncias en su contra por hechos vinculados al uso excesivo de la fuerza.

Uno de esos sucesos fue el que tuvo como víctima al menor de edad Nicolás David Neira quien sufrió un trauma craneoencefálico como producto de los golpes provocados por algunos

---

<sup>436</sup> COLOMBIA. CUMBRE AGRARIA CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR. Tratamiento de guerra a la protesta social. [en línea]. En: Boletín de Derechos Humanos No. 3. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. 31 de mayo de 2016. [Consultado el 12 de octubre de 2016]. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/Tratamiento-de-guerra-a-la-protesta-social>

<sup>437</sup> Constitución Política de Colombia., *op. cit.*, Artículo 218.

<sup>438</sup> COLOMBIA. POLICÍA NACIONAL. Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD. [en línea]. s.f. [consultado el 6 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/especializados/antidisturbios>

uniformados en el curso de las manifestaciones realizadas en conmemoración del día del trabajo el 1 de mayo de 2005<sup>439</sup>. Igualmente, la muerte del estudiante Jhonny Silva Aranguren el día 22 de septiembre de 2005, quien recibió un disparo por la espalda a manos de un agente del ESMAD durante una protesta estudiantil realizada en la ciudad de Cali en oposición a las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos<sup>440</sup>, hecho por el cual el Consejo de Estado condenó a la Policía Nacional.

Por otra parte, siendo competencia de la Policía Nacional la función de captura en flagrancia, es esta la que tiene de primera mano, la facultad de determinar cuándo se está en presencia de un delito que amerita la inmediata aprehensión, luego de lo cual, las personas capturadas son puestas a disposición de la Fiscalía para su judicialización. Es aquí donde nuevamente se hace uso del aparato estatal para reprimir la protesta a través de imputaciones que no pocas veces han equiparado su ejercicio con el de actos terroristas y/o constitutivos de rebelión, concierto para delinquir u otros delitos. Ejemplo de ello es la retención en dos oportunidades de Mario de Jesús Castañeda, presidente de la Subdirectiva de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) en Neiva, Huila, “...por repartir propaganda alusiva al Paro Nacional convocado por la CUT y el Comando Nacional Unitario”, según fue denunciado por el Departamento de Derechos Humanos de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia<sup>441</sup>.

Otro caso que impacta por las razones de la imputación realizada en su contra, lo narra SEBASTIÁN LALINDE ORDÓÑEZ respecto de una mujer judicializada en el año 2017 en el

---

<sup>439</sup> REDACCIÓN JUDICIAL. Por homicidio de menor Nicolás Neira condenan a la Nación. [en línea]. En: El Espectador. Bogotá. 4 de abril de 2011. Sección Judicial. [Consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/content/por-homicidio-de-menor-nicol%C3%A1s-neira-condenan-la-naci%C3%B3n>

<sup>440</sup> REDACCIÓN JUDICIAL. “El despliegue de fuerza realizado por el Esmad fue excesivo e injusto”: Consejo de Estado. [en línea]. En: El espectador. Bogotá. 18 de junio de 2017. Sección Judicial. [consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-despliegue-de-fuerza-realizado-por-el-esmad-fue-excesivo-e-injusto-consejo-de-estado-articulo-699000>

<sup>441</sup> COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA (CUT). Informe de violaciones de los derechos humanos contra sindicalistas colombianos ocurridos durante el mes de octubre de 2002. [en línea]. Bogotá. 2002. [consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://vidassilenciadas.org/informe-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-contra-sindicalistas-colombianos-ocurridos-durante-el-mes-de-octubre-de-2002/>



departamento de Bolívar por los delitos de concierto para delinquir y rebelión, cuya medida de aseguramiento se fundamentó fácticamente en los siguientes términos:

...Señora Juez, la Fiscalía considera que es necesaria y proporcional la medida porque la señora [...] mueve masas y está demostrado que mueve masas: es líder comunitaria, líder social. Existen testimonios que dicen que ella forma marchas, hace marchas, organiza marchas. Pero ¿cuál es la finalidad propia de esas marchas que ella organiza [...]? La finalidad son los quereres de esta organización guerrillera del ELN. La señora [...] se desempeña como una líder política. Acá no estamos hablando que la señora [...] suministra armas ni la señora [...] extorsiona, sino que la señora [...] organiza marchas”<sup>442</sup>.

Así como este, también se presentó el caso de Feliciano Valencia Medina, quien en sentencia del 28 de junio de 2017 fue absuelto por la Corte Suprema de Justicia de los cargos endilgados en su contra por el delito de secuestro simple por hechos que de su sola lectura dejan entrever que su vinculación al proceso penal obedeció a su liderazgo en la movilización de la Minga Indígena llevada a cabo en la vía panamericana el 14 de octubre de 2008<sup>443</sup>.

Y esta es una realidad que aún se presenta, como lo muestran los medios de comunicación respecto a la judicialización de un grupo de líderes sociales que organizaron manifestaciones en contra de la actividad ejercida por la empresa petrolera estadounidense *Frontera Energy*, los cuales fueron imputados e impuesta medida de aseguramiento en su contra por los delitos de obstrucción de vía pública, concierto para delinquir y violencia contra servidor público, mientras que organizaciones de derechos humanos reclaman que “...*las personas capturadas en este caso están ‘privadas de su libertad únicamente por participar en organizaciones sociales, celebrar reuniones y promover movilizaciones pacíficas’*”<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián. *op. cit.*, p. 44-45.

<sup>443</sup> COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Sentencia de 28 de junio de 2017. MP. Eugenio Fernández Carlier.

<sup>444</sup> REDACCIÓN JUDICIAL. Los convenios del Ministro de Defensa en un caso contra líderes sociales en Casanare. [en línea]. En: El Espectador. Bogotá. 15 de septiembre de 2019. Nación. [consultado el 5 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-convenios-del-ministerio-de-defensa-en-un-caso-contralideres-sociales-en-casanare-articulo-881269>

En consecuencia, estos ejemplos son ilustrativos de que las movilizaciones sociales son reprimidas por la institucionalidad bajo la asociación de la protesta con acciones delictivas ejecutadas o “*infiltradas*” por integrantes de organizaciones armadas ilegales, catalogando al líder social y al que protesta como delincuente, guerrillero, subversivo y/o terrorista.

Ahora, también es sabido que las reclamaciones al Estado por el abuso y extralimitación de la Fuerza Pública en el control del orden público hicieron que este se aliara con grupos paraoficiales para cederles a estos dicho control, “...*cuando se agota la represión institucional se acude a la acción violenta estatal primero y luego a la paraestatal... proceso que va debilitando a los movimientos sociales -atemorizándolos, pero sobre todo aniquilando sus dirigentes y debilitando sus organizaciones-, lo que tiende a inhibir la protesta*”<sup>445</sup>, al punto que “...*el proyecto paramilitar prácticamente ‘pacificó’ a sangre y fuego regiones otrora consideradas conflictivas socialmente...*”<sup>446</sup>

Luego, aunque no de una manera tan directa, también podría aducirse que el contexto normativo ya enunciado, también generó un ambiente que facilitó la exclusión en el escenario político de las corrientes diversas a las que ya detentaban el poder. Aunque la carta fundamental permitía formalmente el ejercicio por opciones políticas alternas, la realidad mostraba que una gran parte de aquellos que se atrevieron a hacerlo, fueron objeto de persecución, como ocurrió con la Unión Patriótica, cuyos militantes y candidatos fueron sometidos al exterminio: “*Entre mayo de 1984 y diciembre de 2002, el Observatorio de Memoria y Conflicto del CNMH ha documentado 4.153 víctimas de la Unión Patriótica que fueron asesinadas o desaparecidas o secuestradas. Entre éstas, 3.122 fueron víctimas de asesinato selectivo, 544 lo fueron de desaparición forzada, 478 fueron víctimas de asesinatos en masacres, 4 secuestradas y 3 más en otras modalidades de violencia*”<sup>447</sup>.

---

<sup>445</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015*. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (et. al). *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015*. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. p. 112.

<sup>446</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015*. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (et. al). *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015., op. cit.*, p. 86-87.

<sup>447</sup> COLOMBIA. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. *Todo pasó frente a nuestros ojos: el genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2018. p. 107.

Esta situación todavía se advierte con Marcha Patriótica, movimiento que “...a fines de noviembre de 2016...registraba 123 activistas asesinados desde su fundación en julio de 2012 (Marcha Patriótica, 2016), sin mencionar las amenazas y otras formas de violencia en su contra, que han hecho presagiar a muchos observadores la repetición de un genocidio político como el de la Unión Patriótica...”<sup>448</sup>. En efecto, este mismo movimiento político y social ha señalado ser “...víctima de una estrategia sistemática de estigmatización, señalamiento y persecución que se corresponde con la historia de exclusión política que ha caracterizado al régimen político colombiano...”<sup>449</sup> que ha imposibilitado el desarrollo de su trabajo con ocasión de las amenazas de militares y paramilitares efectuadas en contra de sus activistas<sup>450</sup>.

De este modo, aunque la movilización y la oposición política y social persisten y no se cuenta con cifras estadísticas para determinar que la violencia extraoficial propicia la autoexclusión de partidos políticos alternativos y movimientos sociales, es razonable entender que, como un mero ejercicio de autoprotección y defensa, hayan causado desaliento para estos ejercicios, pues sus líderes han sido víctimas directas de sus efectos<sup>451</sup>, al punto que

Las huelgas en defensa de pliegos de peticiones se transformaron fundamentalmente en protestas contra la eliminación de líderes y el exterminio de las organizaciones sindicales. Paramilitares y guerrilleros hicieron ferozmente lo que los gremios del capital no habrían podido por medios legales y a la postre los sindicatos agrarios desaparecieron o quedaron sometidos al control y arbitrio de enemigos armados. La paz laboral que desde mediados de los 90 reina en Urabá y el Magdalena Medio está edificada sobre centenares de activistas y dirigentes

---

<sup>448</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin., *op. cit.*, p. 44-46.

<sup>449</sup> COLOMBIA. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR. CINEP- PROGRAMA POR LA PAZ. Revista Noche y niebla. Violencia política en Colombia. Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Julio a diciembre de 2013. No. 48. p. 50

<sup>450</sup> *Ibidem.*, p. 52.

<sup>451</sup> Por ejemplo, registra LEONARDO PARRA el caso de Sintraelecól en la costa Atlántica en el que la multinacional española Fenosa fue acusada de relaciones con el paramilitarismo pues un desmovilizado de las AUC dio cuenta de la existencia de un plan de exterminio contra los líderes sindicales que se opusieron a las políticas implementadas por la empresa en su zona de influencia, llegando a vincular laboralmente a personas de su confianza para conocer a los trabajadores, en especial, a los dirigentes del sindicato. PARRA, Leonardo. Transformaciones del mundo laboral 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. p. 292-293.

sindicales enterrados o desaparecidos, en tanto que muchos más debieron exiliarse para escapar de la muerte<sup>452</sup>.

Igual ha acontecido con los movimientos indígenas y campesinos que también han estado marcados por la represión violenta estatal y paramilitar<sup>453</sup>. De hecho, la lucha por el territorio los ha llevado a enfrentarse no solo al Estado, sino también a terratenientes aliados con la institucionalidad y luego con el paramilitarismo y en algunas ocasiones con la guerrilla<sup>454</sup>.

Lo propio ocurre con el movimiento estudiantil, el cual resultó enormemente afectado pues muchos de sus líderes fueron objeto de persecución, desaparición y muerte, siendo un motivo frecuente de sus movilizaciones la exigencia de la paz y contra la violencia, el asesinato de defensores de derechos humanos y el rechazo de la inclusión de las universidades dentro del conflicto armado<sup>455</sup>.

Además, entre los nuevos actores sociales que han adquirido visibilidad en los nuevos tiempos, están las víctimas del conflicto armado para la garantía y disfrute de sus derechos, pero también para la reparación. De igual manera, los defensores de derechos humanos y líderes sociales que realizan acciones colectivas en favor de otros y en contra del Estado por la responsabilidad que le asiste frente a sus acciones y omisiones. Todos ellos, también se han visto inmersos en escenarios de represión institucional y para institucional, situación que ha sido de gran preocupación en la ONU, al punto que en 1997 se creó una Oficina Permanente en Colombia de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos para velar por la situación de emergencia que vive el país en esta materia.

En uno de los informes de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Misión Colombia, ha dejado establecido que la estigmatización y difamación sistemática de los actores provocada por funcionarios públicos y agentes no estatales

---

<sup>452</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis., *op. cit.*, p. 61.

<sup>453</sup> GARCÍA VELANDIA, Martha Cecilia. “*Visiones de desarrollo en las luchas sociales, 1975-2015*”. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015., *op. cit.*, p. 177-181.

<sup>454</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015*. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015., *op. cit.*, p. 73-74.

<sup>455</sup> GARCÍA V., Martha Cecilia. Luchas estudiantiles., *op. cit.*, p. 189.

es motivo de preocupación, por lo que debe ser una prioridad absoluta para el Estado la realización de esfuerzos que reconozcan la legitimidad de las labores de estos actores<sup>456</sup>.

Preocupa entonces que la represión de la protesta haya alcanzado a aquellos que se han convertido en la voz de los afectados con el conflicto armado, pues también convirtió en víctimas a activistas de organizaciones de derechos humanos y líderes sociales.

Ahora bien, no quiere en este análisis negarse el hecho de que la protesta también es usada e instrumentalizada por organizaciones rebeldes, incluso, debe aceptarse que a la generación de ese estigma también han contribuido los apoyos de las guerrillas a las movilizaciones sociales que “...en la práctica permitieron la macartización de las organizaciones sociales y las expusieron a la represión estatal y más tarde al gatillo de los grupos paramilitares...”<sup>457</sup> sin embargo, generar desde el discurso normativo espacios para entender que todos aquellos que realizan ejercicios públicos y masivos de oposición ejecutan una acción ilegal, no lleva a otro resultado que el de la criminalización de la protesta social y el desincentivo para su ejercicio.

Si bien no se puede negar la participación de sectores de la insurgencia armada en el movimiento, no se puede descalificar al conjunto del movimiento campesino y ciudadano tildándolo de guerrillero. En este punto quisiera decir que creo que hay que evitar desde el poder central el uso de este recurso a la estigmatización de cualquier movilización social sobre el supuesto muchas veces infundado de que la guerrilla está detrás de ella. Es un recurso maniqueo, irresponsable y estimulante de mayores radicalismos y polarizaciones...<sup>458</sup>

Así las cosas, aunque el discurso propiciado desde la Constitución Política y apoyado por distintos instrumentos internacionales muestre la viabilidad del ejercicio de la protesta social sin más limitación que para aquellas conductas que contienen discursos prohibidos, como aquellos que hacen propaganda a la guerra, apología al odio, la violencia y el delito, la

---

<sup>456</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe A/HRC/13/22/Add.3. 7 a 18 de septiembre de 2009.

<sup>457</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio. *Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958 – 1990.*, *op. cit.*, p. 315.

<sup>458</sup> ARCHILA NEIRA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia.*, *op. cit.*, p. 486.

pornografía infantil y la instigación a delinquir, la realidad muestra un rechazo a este mecanismo indispensable para que la democracia pueda ejercerse dentro del marco de la tolerancia y la inclusión, pues basta con hacer una revisión de las normas que se han expedido luego de la vigencia de la Constitución Política para entender que el Estado siempre le ha dado un tratamiento de orden público buscando priorizar el *statu quo* que en la mayoría de ocasiones se pretende cuestionar a partir de la movilización.

Dicho contexto jurídico puesto en práctica por el aparato represor habría desalentado al pueblo de ejercer la potestad de control sobre sus representantes, especialmente para aquellos sectores sociales que no han encontrado en ellos verdaderos aliados de sus intereses, privándolos entonces de un elemento indispensable para el ejercicio de la democracia participativa y pluralista que promulga nuestra carta fundamental.

Así pues, si el que protesta es entendido como enemigo del Estado, es natural la contención policial y hasta militar que se ha dado a la movilización social y el uso de la judicialización como medio de inhibición a protestar, por lo que es indispensable abrir caminos que acaben con el estigma en su contra y derribar aquellas barreras que han propiciado que el temor a expresarse y la impotencia, lleve a ejercicios de este derecho por fuera del amparo de la Constitución Política y del ordenamiento jurídico.

## CAPÍTULO 3

### 3. LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ PARA CONOCER CONDUCTAS RELACIONADAS CON LA PROTESTA SOCIAL

*“La democracia sería una palabra muy pobre si no fuera definida por los campos de batalla en los que tantos hombres y mujeres combatieron por ella”.*

Alan Touraine.

Como se ha advertido en precedencia, nuestra historia ha estado marcada por la respuesta represiva ante expresiones ciudadanas de oposición, las cuales se han reflejado en su exclusión de todo escenario político y democrático y por el uso de controles que, aunque no tipifican actos de protesta, llevan a su rechazo, estigma y judicialización.

Esta reacción institucional no se atemperó con la expedición de la Constitución Política de 1991, la cual consagra una amplia gama de principios, derechos, garantías, acciones y mecanismos que, aunque formalmente buscaban el fortalecimiento de espacios de participación ciudadana, en lo que atañe a la protesta social, en la práctica eran desconocidos por normas de inferior jerarquía que terminaban imponiendo controles que en su interpretación y aplicación la asimilaban con actos delictivos.

Aunque el proyecto de paz que pretendió ser el nuevo texto constitucional no logró materializarse, con él no murieron los propósitos de consolidarla. El proceso de paz previo a la expedición de la Constitución Política de 1991 había mostrado un escenario en el que se procuraba la eliminación de uno de los motivos que dieron lugar al conflicto, pues permitía a la oposición alzada en armas, la lucha política desde la legalidad a partir de su desarme. Sin embargo, el ejercicio político por parte de alternativos como la Unión Patriótica y la Alianza Democrática M-19 no estuvo acompañado de garantías estatales para su protección, pues sus integrantes fueron objeto de una continua persecución que impidió la consolidación de un marco democrático incluyente y pacífico.

Pocas garantías también se ofrecían para la ciudadanía que en ejercicio de la protesta propendiera por la reivindicación de sus derechos o el rechazo a políticas gubernamentales a través de la reclamación pública y masiva, pues esta, también fue víctima de la persecución oficial y paramilitar.

Este escenario pretendió superarse con la expedición de una ley<sup>459</sup> que reiteraba el propósito de la búsqueda de la convivencia a través de instrumentos ya previstos desde el año 1993 -con la Ley 104- pero que no habían logrado ese objetivo. Ese cuerpo normativo nuevamente señala que las autoridades deben procurar que los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica por lo que “...*facilitarán la participación de todos en las decisiones que los afectan y deberán resolver de manera pronta las solicitudes que los ciudadanos les presenten para la satisfacción de sus necesidades y la prevención y el tratamiento de las perturbaciones a la seguridad, la tranquilidad, la salubridad y el ambiente*”. Para ello, “[l]as autoridades garantizarán conforme a la Constitución Política y las leyes de la República, el libre desarrollo, expresión y actuación de movimientos cívicos, sociales y de las protestas populares”.

La referida ley, además, entendía la situación violenta que atravesaba el país como conflicto armado interno<sup>460</sup> y para superarlo establecía la posibilidad de que representantes del gobierno realizaran conversaciones y diálogos con organizaciones armadas al margen de la ley a las que el gobierno les reconociera carácter político<sup>461</sup>. Sin embargo, es solo a partir del gobierno de Juan Manuel Santos Calderón que la situación violenta pasó a ser comprendida de esa manera, es decir como conflicto armado interno y no como amenaza terrorista.

Diversos aspectos de muy distinto origen se hicieron confluir al inicio de la primera década del siglo XXI para la fabricación manipulada de las tesis sobre

---

<sup>459</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 (26 de diciembre de 1997). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.201 26 de diciembre de 1997. p. 1.

<sup>460</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 (26 de diciembre de 1997)., *op. cit.*, Artículo 15. Víctimas. “*Para los efectos de esta ley se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros*”.

<sup>461</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 (26 de diciembre de 1997)., *op. cit.* Artículo 8.a.



la ‘amenaza terrorista’ y con ella para la negación de la naturaleza política y social de la subversión armada (...). Se impuso en la política nacional y a través de los medios masivos de comunicación, con la aceptación acrítica de sectores de la intelectualidad, la idea de organizaciones guerrilleras degradadas en máquinas para el ejercicio de la violencia contra la población inerte y del Estado-víctima del ‘terrorismo’; así mismo, la tesis de rebeldes descompuestos y convertidos en simples criminales comunes, sin propósito altruista alguno; la necesidad por tanto de combatirlos hasta el sometimiento y el exterminio (...). No obstante, la ideología de la ‘amenaza terrorista’ se encontró con un muro infranqueable, el de la tozudez de la historia; demostrándose que la persistencia del conflicto social y armado y de la rebelión armada no es un mero asunto de interpretación, sino de realidades histórico-concretas (...). El fracaso de la ‘seguridad democrática’ en cuanto propósito de liquidación del enemigo subversivo tuvo dos efectos: la necesidad de retornar a la historia para comprender el conflicto, sus causas políticas, económicas y sociales, y el inicio de los diálogos con la guerrilla rebelde. Asimismo, el abandono de la falacia histórica de la ‘amenaza terrorista’ y del rebelde-combatiente devenido en ‘terrorista’ (...)<sup>462</sup>.

Así, bajo el entendimiento de que nos encontrábamos ante un conflicto armado interno, se buscó abordarlo desde un enfoque político en el que, aunque se usó la acción bélica contra la insurgencia, esta vez esta estuvo acompañada de esfuerzos por eliminar injusticias que desde antaño se habían convertido en justificación para la toma de las armas, para lo cual el gobierno de Santos entabló diálogos entre partes que “...*aparecen en una escrupulosa posición de igualdad en un proceso de pura naturaleza política...*”<sup>463</sup> con el objeto de lograr una solución negociada, así como un acercamiento a las víctimas.

Aunque este propósito no se reflejó en los compromisos planteados en la “*Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*” del primer gobierno de Santos<sup>464</sup>, sí se

---

<sup>462</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. En: *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del común. 2015. p. 309.

<sup>463</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix., *op. cit.*, p. 158.

<sup>464</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Resumen ejecutivo de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. [en línea]. 2011. p. 2. [consultado el 2 de septiembre de 2019]. Disponible en:

hicieron palmarios en la *“Política de Defensa y Seguridad ‘Todos por un Nuevo País’”* de su segundo mandato, en la que se trazó como objetivo general la coadyuvancia en la terminación del conflicto armado, la consolidación de la paz y el desarrollo socioeconómico, entre otros, para lo cual se fijaron como retos la promoción de una cultura ciudadana y cívica, el fortalecimiento del Estado de Derecho, la promoción de la legalidad, el respeto y la convivencia como prácticas y valores sociales, sin dejar de lado la prevención de la aparición de nuevos actores criminales o su reincidencia y la lucha contra el crimen y la delincuencia a través del fortalecimiento del personal y operativo<sup>465</sup>.

Este nuevo enfoque obedecería al entendimiento de que la apuesta por la superioridad militar había resultado insuficiente, además de costosa, tanto en términos de afectaciones a la vida y la integridad de las personas, como económicamente. En palabras de GARCÍA SAYÁN, *“La paz como producto de una negociación se ofrece como una alternativa moral y políticamente superior a la paz como producto del aniquilamiento del contrario. Por ello, el derecho internacional de los derechos humanos debe considerar a la paz como un derecho y al Estado como obligado a alcanzarla”*<sup>466</sup>.

El primer paso fundamental e inicial para lograr ese acercamiento con las víctimas fue a través de la Ley 1448 de 2011<sup>467</sup>, la cual implicó un desarrollo mucho más amplio en torno a los derechos de aquellas, con especial énfasis en la reparación.

Por su parte, la apuesta por la solución consensuada al conflicto armado llevaría a la firma del *“Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz*

---

[https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/resumen-ejecutivo\\_pisd.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/resumen-ejecutivo_pisd.pdf)

<sup>465</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de Defensa y Seguridad *“Todos por un Nuevo País”*. [en línea]. s,f, p. 15. [consultado el 2 de septiembre de 2019]. Disponible en: [https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica\\_de\\_defensa\\_y\\_seguridad\\_2015-2018\\_diagramada\\_feb\\_17\\_16.pdf](https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica_de_defensa_y_seguridad_2015-2018_diagramada_feb_17_16.pdf)

<sup>466</sup> GARCÍA-SAYÁN, Diego. Voto concurrente. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Masacre de El Mozote y lugares Aledaños vs El Salvador (Sentencia de 25 de octubre de 2012).

<sup>467</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011. p. 1.

*Estable y Duradera*<sup>468</sup> (Acuerdo General) en el que se planteó la ruta y puntos de negociación entre el gobierno nacional y las FARC-EP, entre ellos, el referido a la participación política, dentro del cual se estudiaban derechos y garantías para la oposición y para nuevos movimientos políticos, además de mecanismos democráticos de participación ciudadana, con énfasis en los de participación directa.

Las garantías de participación democrática no habían sido consideradas como un punto a tratar en las negociaciones, pero sí la conformación de una Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas encargada de realizar un estudio que permitiera “*contribuir a la comprensión de la complejidad del contexto histórico del conflicto interno... y... proveer insumos a las delegaciones en la discusión de los diferentes puntos del Acuerdo General que están pendientes*”<sup>469</sup>.

Se trató de una comisión conformada por 12 miembros y 2 relatores designados en proporciones iguales por cada extremo negociador<sup>470</sup> que hicieron entrega del informe final denominado “*Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*” compuesto por diferentes ensayos escritos por cada uno de sus integrantes.

Este informe refleja una pluralidad de visiones sobre las causas del conflicto y sus efectos, constituyéndose en un valioso insumo para que el gobierno y las FARC-EP sentaran las bases sobre los puntos que deberían representar transformaciones estructurales hacia la construcción de paz, entendida no solo en su órbita negativa, esto es, como ausencia de guerra, sino como “*paz positiva*”, es decir, aquella que, además de lo anterior también abarca un

---

<sup>468</sup> COLOMBIA. GOBIERNO NACIONAL – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [en línea]. 26 de agosto de 2012. [consultado el 25 de septiembre de 2019]. Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20-compartidos/Acuerdo\\_General\\_para\\_la\\_terminacion\\_del\\_conflicto.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/acuerdo-general/Documentos%20-compartidos/Acuerdo_General_para_la_terminacion_del_conflicto.pdf)

<sup>469</sup> COLOMBIA. GOBIERNO NACIONAL – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Comunicado conjunto. [en línea]. 5 de agosto de 2014. [consultado el 30 de septiembre de 2019]. Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20-Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%202005%20agosto%202014-Versi\\_n%20Espa\\_ol.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20-Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%202005%20agosto%202014-Versi_n%20Espa_ol.pdf)

<sup>470</sup> BENAVIDES T, Javier. Los nombres de nuestra guerra. Balance del informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en Colombia. *Análisis Político*. 2018. Vol. 31, No. 93. p. 118. [consultado el: 30 de septiembre de 2019]. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v31n93/0121-4705-anpol-31-93-00115.pdf>

conjunto de condiciones que posibilitan que la sociedad viva pacíficamente<sup>471</sup>, lo que implica la ejecución de cambios que permitan la supresión de las causas objetivas o condiciones de permanencia del conflicto armado interno.

Es así como la Comisión Histórica en varios de esos escritos deja consignado que la subversión armada fue una consecuencia, entre otras cosas, del denominado cierre político, concebido “...en términos de exclusión del sistema representativo y de los espacios de participación”<sup>472</sup> a través de “...la contención y destrucción (incluido el exterminio físico) de las expresiones políticas, reivindicativas y organizativas del campo popular, y de manera principal contra los proyectos que han representado una amenaza frente al orden social vigente”<sup>473</sup>.

Lo anterior por cuanto, en términos de ESTRADA ÁLVAREZ, se vivió un proceso catalogado como “miedo al pueblo” que conllevó a la conformación de un “bloque de poder contrainsurgente” que excluyó “...todo lo que pu[diera] considerarse amenaza al poder de clase y del orden social existente...”, es decir, de todas las formas de oposición “armada y civil” que afectaran la dominación y las condiciones de dominación<sup>474</sup>:

Esta situación partió de una “definición amplia del enemigo subversivo”, conceptualización que no tuvo su origen en Latinoamérica, pero que se adoptó también en esta región como política de combate<sup>475</sup>, pues en efecto, también países como Colombia no fueron

---

<sup>471</sup> VACAS FERNÁNDEZ, Félix., *op. cit.*, p. 40.

<sup>472</sup> MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel., *op. cit.*, p. 67.

<sup>473</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo., *op. cit.*, p. 255.

<sup>474</sup> *Ibidem.*, p. 274.

<sup>475</sup> “Charles Lacheroy es uno de los principales teóricos de lo que comienza a llamarse la guerra revolucionaria, y el responsable de introducir dentro de la Escuela Superior de Guerra de París estas teorías.

*Lo central de la nueva concepción de la guerra revolucionaria es que el enemigo no presenta batalla abiertamente sino que se mezcla con la población civil como un pez lo hace en el agua, retomando la frase de Mao. Por lo tanto es necesario retirarle el agua, aislarlo y derrotarlo. Para ello cobra vital importancia la obtención de información mediante los aparatos de inteligencia, como también la guerra psicológica para obtener el apoyo de la población.*

*Por otro lado, estos cambios se producen en el marco de la Guerra Fría; cualquiera que se oponga al orden occidental y cristiano pasa a ser un agente del comunismo internacional. Las fronteras con el enemigo ya dejan de ser geográficas y pasan a ser ideológicas, es decir que el enemigo está dentro de la misma población civil”.* CERSÓSIMO, Facundo. El enemigo interno. Subversión en el ámbito educativo. En: Revista Espacios de crítica y producción. 2008, No. 38. p. 44.

ajenos a la visión global del comunismo como enemigo común<sup>476</sup>, lo que finalmente tuvo como efecto que

Se emprendi[era] una encarnizada persecución, estigmatización y criminalización contra expresiones de resistencia u oposición del movimiento social y popular, todas ellas consideradas como extensiones o infiltraciones del ‘terrorismo’. Se profundizó la ya larga guerra contra el campesinado, sus procesos y organizaciones, todos ellos definidos como ‘bases sociales del terrorismo’. De esa forma se pretendió un disciplinamiento de las luchas y las (sic) resistencia basado en la militarización de la vida social y el ejercicio abierto de la violencia. En ese aspecto se emprendió, esa sí, una verdadera ‘guerra contra la sociedad’<sup>477</sup>.

La “*definición amplia del enemigo subversivo*”, concepto que no es fruto de una abstracción hipotética del investigador, sino que se extrajo de los manuales de la doctrina de seguridad nacional<sup>478</sup>, llevó a la equiparación del opositor político y social con el enemigo en armas,

[e]n el arsenal doctrinario de la Seguridad Nacional en Colombia... el perfil del ‘comunista’ se identifica explícitamente con el sindicalista, el campesino que no simpatiza o se muestra renuente ante las tropas militares que penetran en su vereda o en su vivienda, el estudiante que participa en protestas callejeras, el militante de las fuerzas políticas no tradicionales y críticas, el defensor de derechos humanos, el teólogo de la liberación y en general el poblador inconforme con el statu quo<sup>479</sup>.

Como lo referencia VILMA LILIANA FRANCO RESTREPO,

---

<sup>476</sup> AHUMADA P., Magda Alicia. El enemigo interno en Colombia. Quito: Editorial Abya Yala. 2007. s.d. [consultado el 17 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=-SkAe5EXPMioC&oi=fnd&pg=PA9&dq=el+enemigo+interno&ots=PBEZSTjsWu&sig=WXHDEUjFYNJfvabvUUBbUgdqmQ#v=onepage&q=el%20enemigo%20interno&f=false>

<sup>477</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo., *op. cit.*, p. 290.

<sup>478</sup> *Ibidem.*, p. 285.

<sup>479</sup> GIRALDO MORENO, Javier. Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. En: Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos. Bogotá: Gentes del común. 2015. p. 238-239.

En el marco de las relaciones específicas, para aparato y poder de Estado el enemigo es ante todo enemigo político y no simplemente enemigo militar o fuerza combatiente (...). El enemigo insurgente es concebido como un movimiento organizado en diversas formas y dispuesto a movilizar diferentes recursos para disputar el control del aparato estatal, para subvertir el orden existente y trastocar la estructura de poder; movimiento que adelanta una lucha militar prolongada tanto militar como política para debilitar el control y la legitimidad gubernamental<sup>480</sup>.

Habría que aclarar que no se trata solamente de una doctrina proveniente de las fuerzas armadas, sino que es una concepción inmersa en todo el aparato institucional, reflejada en los discursos oficiales y en una normatividad que rechaza la protesta social, lo cual irradia a todas las instituciones oficiales y paraoficiales. El ataque de las instituciones del Estado contra los rebeldes en una acción contrainsurgente que también se vio apoyada por el paramilitarismo, perdió de vista a su “enemigo” y se extendió a los líderes políticos y sociales.

(...) varias acusaciones recaen, de manera permanente, sobre las acciones cívicas: se les tilda de ser irracionales; de alterar el orden público y violar los derechos de otros, sin reconocer que éstas exigen el respeto a los derechos de los manifestantes; de tener móviles políticos más que sociales o económicos y, finalmente, la de ser instigadas y/o dirigidas por la guerrilla. Tales señalamientos han servido tanto para que el Estado se oponga frontalmente a estas acciones colectivas y de un tratamiento prioritariamente militar al conflicto social como para que sus líderes y participantes sean víctimas de grupos armados de diverso signo<sup>481</sup>.

La consecuencia es, como lo define EDWIN CRUZ RODRÍGUEZ “...una distancia frente a la ciudadanía, ya que parte de ella es un potencial enemigo...”<sup>482</sup>, es decir, una

---

<sup>480</sup> FRANCO RESTREPO, Vilma Liliana. Orden contrainsurgente y dominación. Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Instituto Popular de Capacitación. 2009. P. 271. Citado en: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. *Op. Cit.* p. 275.

<sup>481</sup> ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores)., *op.cit.*, p. 120.

<sup>482</sup> CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin., *op. cit.*, p. 63.

exclusión del actor civil del escenario democrático que ante el fracaso de la oposición cívica buscó medios que se consideraron más eficaces, entre ellos la lucha armada. En efecto, “*La muy rica evidencia histórica prueba no sólo que el surgimiento de la subversión armada resulta de la dinámica asumida por el conflicto social inherente al orden vigente... sino también que esta ha sido una expresión entre la subversión social y la subversión armada*”<sup>483</sup>.

Así, entender que la exclusión de la ciudadanía del ejercicio democrático y político fue determinante para que se originara o, si se quiere, se prologara el conflicto, llevó a que se incluyera la protesta social y la movilización dentro del escenario de las negociaciones del actual proceso de paz.

Según las reflexiones de expertos participantes en estas discusiones por parte del gobierno<sup>484</sup>, el punto 2 dedicado al tema de “*participación política: apertura democrática para construir la paz*” fue objeto de un amplio debate en el que no solo se percibió necesaria la discusión sobre las condiciones para el tránsito de las FARC de guerrilla a partido político en democracia, sino que también se abordaron los temas referidos a “*cómo mejorar y profundizar la democracia en Colombia*”. Para estos efectos se reflexionó sobre tres cuestiones centrales: garantías para un sistema democrático incluyente, representativo y transparente que permitiera la resolución de los conflictos de manera pacífica; seguridad para quienes participan en el ámbito político e incentivos para que las organizaciones ciudadanas puedan participar en los asuntos públicos.

Como anotan los participantes por parte del gobierno en las negociaciones<sup>485</sup>, las discusiones enfrentaron un primer problema a debatir consistente en determinar si para lograr esos objetivos era necesario impulsar una nueva asamblea constituyente (postura de las FARC), o si, por el contrario, la Constitución Política contemplaba instrumentos para esos efectos (postura del gobierno). Es así como a través de un examen de rastreo de aquellas herramientas consignadas en la Carta Superior que no se habían desarrollado, el equipo gubernamental pudo

---

<sup>483</sup> ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo., *op. cit.*, p. 295.

<sup>484</sup> BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés. (Coord.). *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro*. Barcelona: Instituto para las Transiciones Integrales. s.f. p. 107-109.

<sup>485</sup> *Ibidem.*, p. 166-117.

reconocer que existían deudas en torno a figuras que pese a tener respaldo constitucional formal, no se habían materializado, como ocurría con el Estatuto de la Oposición y el alcance de mecanismos de participación ciudadana.

Esta posición fue acogida por las FARC y permitió que entrara en discusión el tema de las garantías y promoción de la participación ciudadana para lo cual se acordaron una serie de medidas que aseguraran que las organizaciones sociales pudieran cumplir su rol, lo que incluía garantías para la protesta pacífica y de seguridad para líderes sociales y defensores de derechos humanos<sup>486</sup>.

Es así como el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, desde su preámbulo<sup>487</sup> concibió la necesidad de que en el país se realizaran unas transformaciones que contribuyeran a “...*reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio*”, lo que a juicio de las FARC-EP implicaba “*solucionar las causas históricas del conflicto...*”.

De lo anterior puede colegirse que fue materia de consenso el reconocimiento de que la exclusión de la ciudadanía en el ejercicio político y democrático era una de esas causas del conflicto o condición de su persistencia, al punto que mereció un desarrollo en los puntos 2 y 5 del Acuerdo Final, pues se entendió la necesidad de “...*ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz*”<sup>488</sup>.

Esto cobra todo el sentido, pues es un equívoco creer que todas las luchas reivindicativas representan insubordinación, en tanto estas surgen al interior de la misma sociedad como expresiones públicas y colectivas que no buscan apartarse del sistema, sino por el contrario, pretenden integrarse a este. De hecho, es a partir de las regulaciones y normatividad dada dentro del mismo sistema que los movimientos sociales y populares han hecho uso del derecho que se les ha reconocido a protestar, además que, como se indicó en precedencia, es su ejercicio un

---

<sup>486</sup> BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés. *op. cit.*, p. 122.

<sup>487</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Preámbulo.

<sup>488</sup> *Ibidem.*, Punto 2.



verdadero instrumento de medición de la validez, eficacia y legitimidad de toda medida administrativa.

Lo anterior no descarta la posibilidad de que en ciertas ocasiones las organizaciones sociales hayan sido instrumentalizadas por grupos armados o, incluso, que estos hubiesen participado directamente en protestas sociales, pues existen problemáticas en las que el actor civil y el actor político armado pueden converger. No obstante, a pesar de ello, no puede llegarse a la conclusión de que todo actor civil esté presto a la lucha armada. Por ello su equiparación propicia estigmas que resultan incompatibles en un escenario de justicia transicional que reconoce el fortalecimiento de la democracia como condición necesaria para alcanzar la paz.

Es así como la parte introductoria del Acuerdo Final concibe necesario que se dé inicio a una fase de transición en la que sea presupuesto indispensable que exista *“una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto-”*, para lo cual señaló que resulta perentorio *“...fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política”*.

Por su parte, el punto 2 del Acuerdo Final permite vislumbrar la intención de materializar los contenidos de la Carta Política en torno a la percepción de que la democracia no se agota en los procesos electorales, sino que involucra la participación ciudadana, pues reconoció que *“la generación de espacios para la democracia y el pluralismo en Colombia requiere del reconocimiento tanto de la oposición que ejercen los partidos y movimientos políticos, como de las formas de acción de las organizaciones y los movimientos sociales y populares que pueden llegar a ejercer formas de oposición a políticas del Gobierno Nacional y de las autoridades departamentales y municipales”*<sup>489</sup>.

Por esos motivos se concibió que la construcción y consolidación de la paz requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación y con ello fortalecer el pluralismo a través de la

---

<sup>489</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Punto 2.

representación de las diferentes visiones e intereses, esto es, facilitando la constitución de nuevos partidos y movimientos políticos con garantías de oposición, pero también a través del fortalecimiento de organizaciones y movimientos sociales y el robustecimiento de espacios de participación en un marco de convivencia, tolerancia y no estigmatización.

Por ello, resulta de vital relevancia la distinción que se realiza en este pacto entre dos tipos de oposición política: la primera, que es ejercida dentro del sistema político y de representación, cuyas garantías estarían consignadas en el correspondiente estatuto, y la segunda, que es la realizada por organizaciones o movimientos sociales y populares, para quienes “...es necesario, no sólo garantizar el pleno ejercicio de derechos y libertades, incluyendo el de hacer oposición, sino también promover y facilitar los espacios para que tramiten sus demandas”<sup>490</sup>.

De este modo, para el ejercicio de la oposición política dentro del sistema, además de advertir la necesidad de transformaciones en el mismo orientadas fundamentalmente a garantizar la igualdad de acceso para nuevos partidos y movimientos políticos y para aquellos que representan la oposición, se concibió igualmente necesaria la transparencia en procesos electorales. Por su parte, la oposición social y popular “...supone, por una parte, el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollen sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social”<sup>491</sup>.

Así las cosas, la movilización y la protesta pacífica fueron concebidas como formas de acción política.

(...) [S]on ejercicios legítimos del derecho a la reunión, a la libre circulación, a la libre expresión, a la libertad de conciencia y a la oposición en una democracia. Su práctica enriquece la inclusión política y forja una ciudadanía crítica, dispuesta al diálogo social y a la construcción colectiva de Nación. Más

---

<sup>490</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *op. cit.*, Punto 2.

<sup>491</sup> *Ibidem.*, Punto 2.

aún, en un escenario de fin del conflicto se deben garantizar diferentes espacios para canalizar las demandas ciudadanas, incluyendo garantías plenas para la movilización, la protesta y la convivencia pacífica. Junto con la movilización y la protesta pacífica se deberán garantizar los derechos de los y las manifestantes y de los demás ciudadanos y ciudadanas<sup>492</sup>.

Bajo esa óptica, se vislumbró necesario hacer revisiones y ajustes institucionales que en torno a la oposición social y popular condujeran a una plena participación a través de mecanismos directos e indirectos. Es así como se concibió perentorio fijar garantías para movimientos y organizaciones sociales orientadas a lograr una efectiva interlocución con las autoridades y también de escenarios diseñados para eliminar los estigmas, como la reglamentación del derecho de réplica y rectificación cuando se hicieren declaraciones falsas o agraviantes por el gobierno nacional contra estos y los mecanismos de difusión para hacer visible su labor y opinión, incluyendo los espacios en los canales y emisoras de interés público.

Adicionalmente, fueron acordadas garantías para la movilización y la protesta pacífica, debiendo definirse las medidas y ajustes normativos necesarios que respondan a criterios en los que se privilegie el diálogo y la civilidad en su tratamiento *“mediante el establecimiento de mecanismos de interlocución y espacios de participación y, cuando sea necesario, de búsqueda de acuerdos, dándole a la movilización y a la protesta un tratamiento democrático”*, lo que además implica la *“[r]evisión y, de ser necesaria, [la] modificación de las normas que se aplican a la movilización y la protesta social”*; el fortalecimiento de la vigilancia y control a la acción y medios utilizados por las autoridades para el tratamiento de estas actividades y el uso de *“un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social...”*.

Ahora, dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición contemplado en el punto 5 referido a las víctimas, se establecieron medidas dirigidas a garantizar la satisfacción de sus derechos, entre ellos *“...mecanismos judiciales que permiten la*

---

<sup>492</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *op. cit.*, Punto 2.

*investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario*”<sup>493</sup>.

El componente de justicia del Sistema fue asignado a la Jurisdicción Especial para la Paz, la cual tiene como uno de sus objetivos el contribuir al logro de una paz estable y duradera, para lo cual la actividad sancionatoria a su cargo se dirige a los comportamientos más graves y representativos ejecutados por máximos responsables y personas con participación más determinante, mientras que para las otras conductas se previeron mecanismos definitivos no sancionatorios como la amnistía, el indulto, la renuncia a la persecución penal, la extinción de la sanción penal o la cesación de procedimiento.

Esto obedece a que el Estado no abandona su deber de investigar, juzgar y sancionar las violaciones de derechos humanos y las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario ocurridas dentro del conflicto armado interno, pero tampoco escapa a su potestad de otorgar la amnistía más amplia posible al cese de las hostilidades<sup>494</sup>, de modo que a través del actual proceso de justicia transicional concibió un procedimiento que obliga a “...criminalizar a los máximos responsables de los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra, y únicamente permite la renuncia a la persecución de los delitos que no tienen esta connotación...”<sup>495</sup>.

El medio para diferenciar entre el tratamiento de unas y otras conductas se realiza a través de los criterios de selección y priorización, facultades especialmente a cargo de las Salas de Reconocimiento de Verdad, de Responsabilidad y Determinación de los Hechos y Conductas y la de Definición de Situaciones Jurídicas<sup>496</sup> como mecanismos que en el marco de la justicia transicional, a voces del inciso 4 del artículo transitorio 66 constitucional, permiten “...centrar

---

<sup>493</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. *op. cit.*, Punto 5.

<sup>494</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (8 de junio de 1977). Artículo 6. Numeral 5.

<sup>495</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-007 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera

<sup>496</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (4 de abril de 2017). Por medio de la cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 50.196 de 4 de abril de 2017. p. 1. Artículo 7.

*los esfuerzos en la investigación penal de los máximos responsables de todos los delitos que adquieran la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio, o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática”, según su representatividad y su gravedad y, por el contrario, “autorizar a la renuncia condicionada a la persecución penal de todos los casos no seleccionados...”.*

Entonces, las facultades de priorización y selección garantizan que no se desborde la capacidad del Sistema, permitiendo su eficiencia y, en consecuencia, la satisfacción de los derechos de las víctimas de los delitos más graves y representativos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición a través de la sanción de las conductas más reprochables, al punto que las sanciones aplicables dentro del Sistema están dirigidas a *“delitos no amnistiables, indultables o susceptibles de tratamientos especiales equivalentes”*<sup>497</sup>, es decir, están concebidas para *“...infracciones muy graves”*<sup>498</sup>.

De lo anterior se desprende la posibilidad de acudir a formas de terminación del proceso no sancionatorias para casos no seleccionados, los cuales, no obstante, también están sujetos al cumplimiento y supervisión del régimen de condicionalidad.

En ese orden de ideas, aunque se asignó a la JEP el conocimiento de conductas relacionadas con la protesta social, se entendió *que “la protesta pacífica, la defensa de los derechos humanos y el liderazgo de grupos de la sociedad civil, no pueden ser por sí mismos tipificados penalmente, ni penados”*, por lo que, en caso de haber sido sancionados, recibirían un tratamiento especial que podría llegar incluso hasta la extinción de la sanción penal<sup>499</sup>.

De este modo, dado que frente a conductas relacionadas con la protesta social fue concebida la posibilidad de que se anule la sanción<sup>500</sup>, se extinga la misma, se cese el

---

<sup>497</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1957 (6 de junio de 2019). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Diario Oficial No. 50.976 de 6 de junio de 2019. p. 1. Artículo 125.

<sup>498</sup> *Ibidem.*, Artículo 125, 126 y 128.

<sup>499</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Punto 5. Párrafo 35.

<sup>500</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1957 (6 de junio de 2017)., *op. cit.*, Artículo 30.

procedimiento<sup>501</sup>, o que se aplique el indulto<sup>502</sup>, puede advertirse que los negociadores, así como el aparato legislativo que refrendó lo acordado y el judicial que estudió su constitucionalidad, advirtieron que estos comportamientos merecían un tratamiento más benéfico, lo cual responde a un argumento razonable, pues de no ser así se habría previsto un trato más privilegiado para quienes se alzaron en armas en contra del régimen constitucional y legal, que aquellos que incurrieron en excesos en el ejercicio del derecho legítimo de protestar.

Por ello, en la sentencia C-007 de 2018 se determinó la exequibilidad del artículo 3 de la Ley 1820 de 2016 que preveía la aplicación de beneficios y tratamientos especiales a las conductas ejecutadas en el marco de disturbios públicos o el ejercicio de la protesta social, permitiendo el indulto, la cesación de procedimiento y la extinción de la responsabilidad penal y la sanción para los delitos que, de acuerdo con los artículos 24 y 28 numeral noveno de esa misma ley y el parágrafo 1 de la Ley 1957 de 2019, se hayan ejecutado en el marco de dichas actividades y correspondan a: asonada; obstrucción de vías públicas que afecte el orden público; lanzamiento de sustancias peligrosas; violencia contra servidor público; perturbación del servicio de transporte público, colectivo u oficial; daño en bien ajeno; lesiones personales con incapacidad menor a 30 días; disparo de arma de fuego; empleo lanzamientos de sustancias u objetos peligrosos; perturbación de actos oficiales; y, otros delitos ocasionados en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana, es decir, a conductas que se consideró que, en todo caso, no representan mayor gravedad.

De todas formas, una determinación de tal magnitud, debe estar mediada por una reflexión en la que, como se analizará más adelante, se advierta una conexidad con el delito político, pues de lo contrario, se propiciaría la impunidad frente a delitos para los que internacionalmente no es admisible ese tipo de determinaciones no sancionatorias.

---

<sup>501</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Párr. 64; COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1820 (30 de diciembre de 2016)., *op. cit.*, Artículo 28 numeral 9 y COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1922 (18 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz. Diario Oficial No. 50.658 de 18 de julio de 2018. p. 1.

<sup>502</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1820 (30 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.102 de 30 de diciembre de 2016. p. 1. Artículo 24.

Ahora bien, conforme a la normatividad transicional, especialmente lo previsto en el artículo transitorio 5 del Acto Legislativo 01 de 2017 y lo desarrollado en la Ley Estatutaria de la JEP, se extrae que la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz se determina a través de los siguientes criterios:

a. Factor temporal: El conocimiento de la JEP se limita a aquellas conductas ejecutadas antes de la suscripción del Acuerdo Final de Paz o de la culminación del proceso de dejación de armas.

b. Factor personal: la JEP, en sus propósitos de actuar de manera integral e inescindible, conoce de forma exclusiva las conductas cometidas “*por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”. Así, su competencia personal se ejerce sobre los que hayan participado directa e indirectamente en el conflicto armado, definición que por su amplitud daría cabida a “*...combatientes y civiles, particulares y agentes del Estado, incluidos los miembros de la fuerza pública...*”<sup>503</sup> sin desconocer que, frente a terceros, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia C-674 de 2017, su sometimiento es voluntario.

También tiene competencia sobre personas acusadas o condenadas por rebelión u otros delitos relacionados con el conflicto, así no pertenezcan a las organizaciones armadas y sobre combatientes de grupos al margen de la ley que suscriban un acuerdo de paz con el Gobierno Nacional; los acusados o condenados por su vinculación a grupos armados, aunque no se reconozcan como integrantes de aquellos; los incluidos en los listados elaborados por las FARC-EP y acreditados por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); y, los que sin haber sido incluidos en ese listado hayan sido investigados, procesados o condenados por pertenecer o colaborar con las FARC-EP.

En un párrafo independiente dentro del artículo 63 de la Ley Estatutaria de la JEP, se estableció su competencia respecto de quienes estén investigados, procesados o condenados por uno o varios de los delitos de empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; perturbación de actos oficiales; violación de los derechos de reunión y asociación; violencia contra servidor público; obstrucción de vías públicas que afecten el orden público; perturbación

---

<sup>503</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-080 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

en servicio de transporte público, colectivo u oficial; asonada; y lesiones personales, todos ellos cometidos en el marco de disturbios públicos o el ejercicio de la protesta social (parágrafo 5 del artículo 63 de la Ley 1957 de 2019).

Como se evidencia, a través de estas disposiciones normativas se pretendió que la competencia de la JEP abarcara a todos aquellos que intervinieron en el conflicto armado, por lo que “...es aplicable, en general, a todas las personas que han cometido delitos en el marco del conflicto armado, incluso si no son calificados como parte del mismo”<sup>504</sup>. No obstante, la competencia de la JEP no se limita a estos actores, sino que, por el contrario, en torno a los titulares del tratamiento especial, es reiterativa la mención que se realiza en las normas transicionales en torno a establecer una distinción entre las personas que participaron en conductas delictivas enmarcadas en los disturbios públicos o la protesta social de aquellos con participación directa o indirecta en el conflicto armado. Por ejemplo, esta diferenciación se advierte palmariamente del análisis del contenido de las funciones asignadas a la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, en cuyo ámbito de aplicación personal fueron distinguidos, así:

1. Integrantes de las FARC-EP, de conformidad con los listados entregados por representantes designados por dicha organización expresamente para ese fin.

2. Personas que, por conductas desplegadas en contextos relacionados con el ejercicio del derecho a la protesta o disturbios internos, hayan sido perseguidas penalmente, por los delitos de lesiones personales con incapacidad menor a 30 días, daño en bien ajeno, perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial, obstrucción a vías públicas que afecte el orden público, disparo de arma de fuego, empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos, violencia contra servidor público, perturbación de actos oficiales y asonada, así como también otras conductas diferentes ejecutadas por su participación en actividades de protesta, que lleguen a acreditar que las conductas por las que fueron condenados no son de mayor gravedad que las antes enunciadas.

---

<sup>504</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-674 de 2017. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez



3. Personas que estén procesadas o que hayan sido condenadas por delitos políticos o conexos vinculados a la pertenencia o colaboración con las FARC-EP, sin que se reconozcan parte de la anterior organización<sup>505</sup>.

Así las cosas, puede decirse que en el análisis de competencia que debe realizar esta Jurisdicción para conocer de conductas ejecutadas en el marco de disturbios o protestas, el factor personal se determina a través de un criterio en el que está presente el elemento subjetivo pero ligado a una relación material, pues debe tratarse de personas investigadas, acusadas o condenadas por conductas que conciernen a ciertos delitos que se hayan ejecutado en el marco de disturbios y protestas.

c. Material: De acuerdo con el artículo 62 de la Ley Estatutaria de la JEP, esta Jurisdicción conocerá de las siguientes conductas: las cometidas “*por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado*”<sup>506</sup>; las estrechamente vinculadas al proceso de dejación de armas; y en cuanto a las referidas a la conservación y financiamiento de plantaciones, el tráfico de estupefacientes y la destinación ilícita de muebles e inmuebles, las ejecutadas dentro del marco temporal del conflicto por integrantes de un grupo armado que haya suscrito un acuerdo de paz con el Gobierno, siempre que la finalidad del delito haya sido la financiación de ese grupo.

De igual manera, en un párrafo independiente, se describe la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz para conocer de los siguientes delitos cometidos en contextos de disturbios públicos o en ejercicio de la protesta social: empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; perturbación de actos oficiales; violación de los derechos de reunión y asociación; violencia contra servidor público; obstrucción de vías públicas que afecten el orden público; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; asonada; y lesiones personales (párrafo primero del artículo 62 de la Ley 1957 de 2019).

---

<sup>505</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Artículo 28.

<sup>506</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (4 de abril de 2017). *Op. cit.*, Artículo 5 y 23 y COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1957 (6 de junio de 2019)., *op. cit.*, artículo 8.

Según el Acuerdo Final y la disposición normativa antes enunciada, los delitos cometidos por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado corresponden a *“aquellas conductas punibles donde la existencia del conflicto armado haya sido la causa de su comisión, o haya jugado un papel sustancial en la capacidad del perpetrador para cometer la conducta punible, en su decisión de cometerla, en la manera en que fue cometida o en el objetivo para el cual se cometió”*.

Ahora, se insiste, fue objeto de regulación independiente a estas categorías, la competencia material en razón de conductas cometidas en el marco de protestas y disturbios públicos, lo cual también se estableció por la Corte Constitucional en la sentencia C-080 de 2018 cuando al explicar el concepto de *“conflicto armado”* como referente de la competencia material de la Jurisdicción Especial para la Paz, señaló que era necesario entender esa noción *“...sin perjuicio de tener en cuenta que el artículo transitorio 10 del Acto Legislativo 01 de 2017 y la Ley 1820 de 2016, previeron, implementando el Acuerdo Final, que la JEP podría otorgar amnistías o revisar decisiones judiciales, disciplinarias y administrativas, por hechos relacionados con la protesta social, a pesar de que no se trata propiamente de hechos del conflicto armado”*.

Incluso, tal escisión de la competencia respecto de conductas con una relación expresa con el conflicto armado de aquellas enmarcadas en la protesta social y disturbios públicos también se extrae de las funciones que fueron pactadas para el conocimiento de la Sección de Revisión, pues aquella dirigida a revisar las decisiones sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación o de la Contraloría General de la República y las decisiones proferidas por otra jurisdicción la enmarcó en *“...conductas cometidas con ocasión del conflicto y en relación con este, o con la protesta social, siempre que se cumplan las condiciones del Sistema”*<sup>507</sup>.

En efecto, el artículo 24 de la Ley 1820 de 2016 señala:

---

<sup>507</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Párrafo 58. Literal b). y COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (4 de abril de 2017)., *op. cit.*, Artículo transitorio 10.

Cuando reciba traslado de la Sala de Definición de Situaciones Jurídicas, la Sala de Amnistía e Indulto otorgará el indulto que alcance la extinción de las sanciones impuestas, por los siguientes delitos u otros, cometidos en el marco de disturbios públicos o el ejercicio de la protesta social, siempre y cuando sean conexos con el delito político conforme a los criterios establecidos en el artículo 23: lesiones personales con incapacidad menor a 30 días; daño en bien ajeno; perturbación en servicio de transporte público, colectivo u oficial; obstrucción a vías públicas que afecte el orden público; disparo de arma de fuego; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; y violencia contra servidor público; perturbación de actos oficiales; y asonada del Código Penal colombiano<sup>508</sup>.

En consecuencia, puede deducirse que el Gobierno Nacional y las FARC<sup>509</sup>, tal como también fue aprobado por el legislador, desligaron las conductas cometidas en el marco de protestas y disturbios de aquellas de las que se exige una relación expresa con el conflicto armado, limitando la conexidad de las primeras solo con el delito político.

Esta conexidad resulta apenas lógica respecto del delito de asonada, al cual se subsumirían los “*disturbios públicos*”<sup>510</sup>, tipo penal contemplado en el artículo 469 que está estipulado dentro del título XVIII del Código Penal referido a los “*delitos contra el régimen constitucional y legal*” y que se tipifica respecto de “[I]os que en forma tumultuaria exigieren violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones”<sup>511</sup>.

Ahora, respecto de los delitos ejecutados en el marco de protestas, se considera que la relación debe buscarse a partir del delito político respecto del cual IVÁN OROZCO ABAD<sup>512</sup> señala que existen unos elementos para lograr su delimitación. Es así como se entiende que el delincuente político es portador de un proyecto político del que carece el terrorista, de ahí que

---

<sup>508</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1820 (30 de diciembre de 2016), *op. cit.*, p. 1.

<sup>509</sup> COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera., *op. cit.*, Artículo 23.

<sup>510</sup> Así lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia C-007 de 2018., *op. cit.*, Párrafo 500.

<sup>511</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 (24 de julio de 2000), *op. cit.*, Artículo 469.

<sup>512</sup> OROZCO ABAD, Iván. Elementos para la fundamentación del delito político en Colombia: una reflexión a partir de la historia. En: Revista Análisis Político. Vol. 9. Bogotá: 1990. p. 34-62.

no sea válida su equiparación, pues ello, además de descalificante, implica negarles un tratamiento especial, avalado por el Derecho Internacional. Esto, sin dejar de lado, como lo clarifica IVÁN OROZCO ABAD, que el rebelde puede ser juzgado por terrorismo si incurre en “*la práctica dominante y sistemática de actos calificables como de terror*”<sup>513</sup>.

Entonces, el delito político ha sido definido a partir de dos criterios: uno objetivo o externo, ligado al bien jurídico atacado, el cual debe corresponder a la organización constitucional y legal y el funcionamiento del Estado; y otro de carácter subjetivo o interno, para el cual se analizan los móviles de la conducta, los cuales deben ser “*altruistas y de progreso social...*”<sup>514</sup>.

Así, aunque nuestro Código Penal enlista aquellos cometidos contra el régimen constitucional y legal, no delimita los conexos<sup>515</sup>, que conciernen a hechos que corresponderían a delitos comunes pero que están ligados a delitos de carácter político.

De este modo,

[L]os atentados contra el régimen constitucional o la seguridad interna del Estado son siempre delitos políticos y con ellos entran en conexión los delitos comunes inspirados en móviles políticos y cometidos en relación teleológica (medio a fin), ideológica (antecedente a consecuente), consecuencial (para ocultar o asegurar su éxito) o de sentido (uno como razón del otro, o ambos ejecutados con el mismo fin de unidad de circunstancias) con los mismos<sup>516</sup>.

Partiendo de ese criterio el artículo 127 del anterior Código Penal<sup>517</sup> había previsto que esta operaba para todo tipo de hecho punible cometido en combate, excluyendo actos de

---

<sup>513</sup> OROZCO ABAD, Iván. *op. cit.*, p. 32.

<sup>514</sup> LUQUE ÁNGEL, Eduardo. Los delitos y militares rebeldes. *En*: Separata de universidades No. 16. Bogotá: 1959. P. 25. Citado en: ABELLO GUAL, Jorge. El delito político y la Corte Penal Internacional. *En*: Revista de derecho. Universidad del Norte. Vol. 21. 2011. p. 202.

<sup>515</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-007 de 2018., *op. cit.*

<sup>516</sup> FERNÁNDEZ CARRASQUILLA, Juan. *En*: Derecho penal fundamental. Vol. 1. 3ra reimpresión de la 2da Ed. Bogotá: Temis. 1998. P. 146. Citado en: ABELLO GUAL, Jorge. El delito político y la Corte Penal Internacional. *En*: Revista de derecho. Universidad del Norte. Vol. 21. 2011. p. 202.

<sup>517</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 100 (20 de febrero de 1980). Por el cual se expide el nuevo Código Penal. Diario Oficial No. 35.461 de 20 de febrero de 1980. p. 1. Artículo 127. “EXCLUSION DE

ferocidad, barbarie y terrorismo. La amplitud de esa cláusula llevó a que la Corte Constitucional la entendiera como una amnistía general, anticipada e intemporal, razón que llevó a declarar su inconstitucionalidad<sup>518</sup>.

Esto, no obstante no puede llevar a considerar que el tratamiento benéfico del delito político solo se limitaría a aquellos expresamente enunciados en el listado de atentados contra el régimen constitucional y legal, pues la aplicación de los principios *pro homine* y *pro paz* con los que debe actuar la Jurisdicción Especial para la Paz le obligarían a determinar el carácter del delito político a partir del análisis de los componentes externos e internos de la conducta, con lo cual se descartaría que tengan esta última naturaleza solo aquellos taxativamente establecidos en el Código Penal. Como lo señala la Corte Constitucional “[e]n la jurisprudencia nacional... el delito político se caracteriza, desde el punto de vista objetivo, como una conducta dirigida contra el régimen constitucional y legal, entendido como el bien jurídico lesionado. Y, desde el punto de vista subjetivo, por el móvil altruista de la conducta”<sup>519</sup>.

Así pues, aun tratándose de delitos que a simple vista parecen comunes, para los fines superiores trazados en el Acuerdo Final, mientras en esas conductas se adviertan esos dos elementos y no un actuar con finalidades “no políticas, con el ánimo de lucro y el exclusivo beneficio personal”, ni se trate de “...crímenes definidos como no amnistiabiles desde el DIDH, el DIH y el DPI, y que no supongan restricciones irrazonables y desproporcionadas a los derechos de las víctimas...”<sup>520</sup>, podrá entenderse que existe tal vinculación con el delito político “...sin perjuicio de que, en otro momento histórico, estas hayan sido calificadas de forma distintas...”<sup>521</sup>, pudiendo recibir en consecuencia, el trato más benéfico admitido para estos.

Buscar en el factor de competencia material de la JEP una relación con el delito político no significará hallar en el manifestante una calidad de combatiente –por lo general presente en

---

PENA. Los rebeldes o sediciosos no quedarán sujetos a pena por los hechos punibles cometidos en combate, siempre que no constituyan actos de ferocidad, barbarie o terrorismo”.

<sup>518</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-456 de 1997. MP. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz

<sup>519</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-007 de 2018., *op. cit.*

<sup>520</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-007 de 2018., *op. cit.*

<sup>521</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-007 de 2018., *op. cit.*

el delincuente político- calificación de la que evidentemente carece y que en aras de evitar la estigmatización, es prudente evitar, sino encontrar en sus comportamientos el elemento que comparte con el delito político que es el subjetivo motivacional que, aunque no orientado hacia la sustracción del poder de la autoridad o gobierno legítimos o del régimen constitucional o legal, si perciben en los mismos injusticias que por motivos altruistas pretenden superar.

En efecto, si se parte de que los comportamientos objeto de un tratamiento privilegiado se materializan en el marco de protestas sociales o disturbios públicos, será razonable entenderlas como actos de resistencia civil, los cuales desde antaño se ha determinado la posibilidad de que su juzgamiento sea más favorable. Filósofos como Locke se ocuparon de su estudio entendiendo que el pueblo tenía la potestad de resistir legítimamente en caso de que el gobierno no fuera consecuente con el respeto de sus derechos básicos e inalienables<sup>522</sup>.

En cuanto a su tratamiento, Kant y Locke afirmaban que la posibilidad de su sanción dependía de cómo era concebida por la mayoría la administración del gobierno al que se resistían, así, “...si la turbulencia terminaba en ruina, se entendía que la mayoría no percibía como mala la actuación del gobierno, por lo tanto, ese agitador era considerado un oportunista, merecedor de las condenas más severas”<sup>523</sup>.

Por su parte, la resistencia también fue recogida en la declaración de independencia norteamericana que señaló que “...cuando sea que una forma de gobierno deviene en destructiva de aquellos fines, el pueblo tiene el derecho de alterarlo o abolirlo, para instituir uno nuevo, fundando sus principios y organizando sus poderes en tal forma que sea la más conducente para su seguridad y felicidad”<sup>524</sup>. Frente a ese tipo de comportamientos, Thomas Jefferson, por el contrario, consideró que aun en los eventos de levantamiento legítimos, pero fracasados, estos merecían una respuesta benigna<sup>525</sup>, pues en todo caso

---

<sup>522</sup> GARGARELLA, Roberto. “La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alineación legal”. [en línea]. En: Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. Papers. 2003. [consultado el 22 de octubre de 2019]. Disponible en: [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&-context=yls\\_sela](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1023&-context=yls_sela). p. 6.

<sup>523</sup> GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta social. El primer derecho., *op. cit.*, p. 225-227.

<sup>524</sup> GARGARELLA, Roberto. La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alineación legal., *op. cit.*, p. 7.

<sup>525</sup> GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta social. El primer derecho., *op. cit.*, p. 225-227

su castigo severo constituía una verdadera equivocación , ya que ello implicaba suprimir ‘la única salvaguarda de la libertad pública’...Una reacción severa por parte del Estado podía traer consigo el paulatino encapsulamiento de la comunidad en sus asuntos privados, al advertirse la decisión del gobierno de no aceptar ningún cuestionamiento radical a sus políticas...Contra dicha postura, Jefferson entendía que, finalmente, debía darse la bienvenida a este tipo de involucramientos -aún erróneos- de la ciudadanía en la vida pública. Esas aparentes amenazas, en verdad, ayudaban a consolidar las bases del republicanismo, contribuyendo a la empresa común de contar con buenas instituciones.

(...)

El argumento de Jefferson en favor de la restricción del uso del aparato coercitivo estatal en contra de quienes resistían a la autoridad se basaba entonces en la significación pública de aquellos actos. Ello, dado el valor de contar con una ciudadanía activa (y, por tanto, la importancia de no desalentar dicho activismo, a través de las penas), la necesidad de mantener el gobierno bajo crítica permanente, y el sentido de asegurar en los funcionarios públicos la más completa responsabilidad frente a la ciudadanía<sup>526</sup>.

En esa medida, los excesos cometidos en relación con actos de protesta tendrían una justificación general para un trato privilegiado en tanto dan prevalencia a la posibilidad de que el ciudadano se involucre en los asuntos públicos, como ejercicio válido y necesario dentro de un sistema democrático. Ahora, si esa reflexión se traslada a un contexto de justicia transicional que concibió indispensable para la construcción de paz el fortalecimiento de la democracia, se advertiría una justificación especial para propiciar una respuesta judicial no sancionadora a estos actos, pues también habría una significación pública y una necesidad histórica para dar un tratamiento más benigno a todo acto relacionado con protesta.

En efecto, la búsqueda de la construcción de paz obliga a que el conocimiento de las conductas no se concentre únicamente en los directamente involucrados por las negociaciones

---

<sup>526</sup> GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta social. El primer derecho., *op. cit.*, 227-228.

o en la confrontación armada, sino que debe alcanzar a otras conductas, como aquellas ejecutadas por el comportamiento desbordado en ejercicio del derecho a protestar.

Las voces a lo largo de las discusiones Gobierno-FARC, de la sociedad civil, de la comunidad internacional y las expresadas a lo largo y ancho del trámite de la Ley 1820 de 2016 así lo ponen de presente, quedando claro que los destinatarios de las amnistías y diversos tratamientos penales diferenciados no son solo los miembros del grupo armado mencionado al margen de la ley, esto es, guerrilleros de las FARC, que hubiesen participado de forma directa o indirecta con el conflicto armado, sino muchos grupos más de personas que en el fondo tienen como denominador común el hecho de haber intervenido en asonadas sin comunicación alguna con los anteriores y la razón de su lucha armada, fundadas en protestas sociales o desórdenes públicos, o en conexión con estos, cualquiera que fuere su origen o sus motivaciones.

(...)

Principios como el de la integralidad y la búsqueda de una paz estable y duradera (arts. 1.º y 6.º de la Ley 1820 de 2016) nos permiten señalar que también son objeto de comunicación normativa -por tanto, destinatarios de sus beneficios y medidas- otros grupos de colombianos que podríamos identificar bajo el denominador común de ser partícipes de delitos considerados políticos desde una perspectiva dogmática pura, como otros del mismo rango caracterizados por tener como origen e ingredientes motivacionales la protesta social y los desórdenes públicos. Sin duda, unos y otros, sin excepción, tocan con lo medular del deber a la paz consagrado en el artículo 22 constitucional y 5.º de la Ley 1820 de 2016<sup>527</sup>.

Ahora, partiendo de la lógica de la conexidad en los delitos políticos, es dable hallar en esa misma categorización el fundamento para distinguir en la protesta social las conductas delictivas ejecutadas en su ejercicio merecerían el tratamiento más benévolo posible. De este modo, así como ocurre con el delito político, podría también entenderse a partir de la

---

<sup>527</sup> GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo (Dir.). “Estudio introductorio. Amnistía de iure: asonada, protesta social y desórdenes públicos”. En: La justicia transicional en los acuerdos de La Habana y sus especificidades. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. p. 70 y 71.



determinación de la relación de la conducta con este tipo de delitos, cuáles merecen un tratamiento no sancionatorio de las que sí, pues mientras el comportamiento exceda esa relación con el delito político y atente contra las reglas propias del DIH, merecería una sanción, so pena de violar compromisos internacionales en torno a la sanción de conductas constitutivas de violaciones de los Derechos Humanos y graves afectaciones al DIH.

De no cumplirse con tal relación, la competencia de la JEP no debería buscarse a través del análisis de competencia en torno a comportamientos ejecutados en el marco de protestas sociales, sino respecto del análisis competencial que debe realizarse frente a delitos cometidos por fuera de esta.

Así las cosas, no se comparte el razonamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-007 de 2018 que exigió que la competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz respecto de las conductas desplegadas en el marco de la protesta social o disturbios públicos deben ser “...*episodios que tengan una relación directa o indirecta con el conflicto armado*” por ser este un “...*elemento de contexto fundamental para la competencia de la JEP*”, pues con ello se impone un límite al tratamiento benéfico de estas conductas que se aleja de las finalidades planteadas por los extremos negociadores y aceptadas por el poder legislativo como medidas adecuadas para alcanzar la paz.

Si la restricción de no conceder amnistías está dada para los delitos comunes, para cumplir mandatos internacionales, basta con que en el examen de esos tratamientos especiales para esas conductas se busque la relación de estas con el delito político sin tener que adentrarse en el estudio de la vinculación con el conflicto, pudiendo en consecuencia la JEP apartarse de esa decisión por tratarse de un *obiter dictum*, pues de no hacerlo así, además se corre el riesgo de perpetuar estigmas que en nada contribuyen a la consolidación de la paz.

Así, aunque bajo el entendimiento de la exclusión de la ciudadanía en la participación política y democrática como una causa objetiva del conflicto o condición de su perdurabilidad, es posible inferir que las conductas delictivas ejecutadas en el marco de protestas sociales tengan una relación inherente con el conflicto armado, fue interés y materia de acuerdo por los extremos negociadores que el conocimiento de estas por parte de la Jurisdicción Especial para la Paz no se derivara de la indicación expresa de tal relación, cuestión que también fue acogida por el

Congreso en su ejercicio de libertad de configuración legislativa. De ahí que, salvo su conexidad con el delito político, no habría que realizarse razonamientos en ese sentido, so pena de que con ello se reproduzcan estigmas que perpetúan la exclusión y la violencia contra quienes protestan.

Esto en la medida en que los movimientos sociales y populares, al realizar reclamaciones reivindicativas colectivas han sido equiparados a actores del conflicto, lo que ha propiciado su estigma y exclusión, hecho que fue entendido en La Habana como determinante para que este se perpetuara y se prolongara y que por ello mereció su inclusión en el Acuerdo Final.

Si ello es así, no puede la Jurisdicción Especial para la Paz, como órgano concebido para administrar justicia dentro del SIVJRNR, hacer expreso en los asuntos bajo su conocimiento una relación de los actos de protesta social con el conflicto armado, exigencia que no se consignó en el Acuerdo Final ni en las normas que lo desarrollaron, justamente en aras de dar un tratamiento especial pero bajo la percepción de que se trata de conductas diferenciadas de aquellas ligadas al conflicto y que por tanto no merecen en su solución hallar tal vinculación en aras de no reproducir estigmas.

La sola revisión de la baja cantidad de asuntos relacionados con la protesta social que actualmente conoce la JEP (12 en total)<sup>528</sup>, debería llamar la atención de los operadores judiciales ordinarios, constitucionales y transicionales, respecto al interés de las personas investigadas, procesadas o condenadas por conductas delictivas cometidas en ejercicio de la protesta social, de no ser comprendidos como actores del conflicto armado. De este modo, aunque la Jurisdicción Especial para la Paz sea asociada popularmente como un órgano que administra justicia solo para los integrantes de la otrora FARC-EP, el estudio del ámbito de aplicación personal de esta Jurisdicción revela que su competencia no se limita a ellos ni a los que ostentan la condición de combatientes, sino que se extiende a otras personas eventuales responsables de conductas punibles que se hace necesario tratar para sanar las heridas que dejó el conflicto armado.

En consecuencia, en aras de materializar la paz, se hace necesario “...*sofocar todo fondo de conflicto político o social que tienda a mantener, aunque sea en una mínima parte, el statu*

---

<sup>528</sup> JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. DEPARTAMENTO DE COMUNICACIONES. La JEP en cifras. [en línea]. [consultado el 23 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>

*quo que imperó por más de medio siglo, pues las chispas y los tizones ardientes de un gran incendio son proclives a reactivarlo...*<sup>529</sup>, por ello, resulta imperiosa una transformación social en el entendimiento de la protesta que también involucre a la Jurisdicción Especial para la Paz, a fin de que en el ejercicio de sus funciones no se vea obligada a reproducir estigmas que generan rechazo y exclusión de ciudadanos que por su sometimiento voluntario buscan participar en el proceso de construcción de paz.

De este modo, se advierte indispensable que la JEP, en el ejercicio de sus facultades, al abordar el análisis de conductas cometidas en el marco de disturbios públicos o protestas sociales, se aparte del criterio fijado por la Corte Constitucional y limite su estudio de competencia material a verificar su relación con el delito político, sin que para ello se haga necesaria su calificación como actos relacionados con el conflicto armado. Solo así se garantiza que los actos delictivos cometidos en el ejercicio de un derecho fundamental puedan recibir el tratamiento que garantice de una mejor manera la participación política y social de los sectores de oposición que antes fueron estigmatizados y excluidos, paso fundamental en la búsqueda de la reconciliación nacional y la construcción de paz.

---

<sup>529</sup> GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo. (Dir.) “Estudio introductorio. Amnistía de iure: asonada, protesta social y desórdenes públicos”. *op. cit.*, p. 70.

#### **4. CONCLUSIONES**

1. Aunque el uso de la fuerza para la toma del poder en nuestro país ha estado siempre presente a lo largo de nuestra historia, el análisis de los acontecimientos surgidos a partir de la época conocida como La Violencia muestra que el surgimiento de las guerrillas estuvo precedido de un proceso de exclusión política y social de todo aquello que no resultara compatible con los partidos tradicionales y que desafiara el *statu quo*, lo que llevó a que también la movilización ciudadana y la protesta fueran rechazadas y tratadas como una cuestión de orden público.

2. El análisis de la historia política y social del país revelan que la exclusión política y democrática de la oposición puede entenderse como una de las causas del conflicto armado en Colombia o como condición de su perdurabilidad, pues llevó a que la falta de mecanismos dirigidos a involucrar al ciudadano en la definición de los asuntos públicos condujera a que algunos de los sectores excluidos tomaran las armas para propiciar transformaciones de un Estado que consideraban injusto.

3. Aunque la Constitución Política pretendió superar las falencias en el ejercicio democrático a través de la consagración de una serie de principios, derechos, acciones judiciales y recursos, que propiciaban la participación ciudadana en todos los asuntos de su interés, también concibió a la protesta como un medio informal para esos mismos efectos, no obstante, a pesar de la connotación que a esta se le da en la carta superior, continuó siendo objeto de rechazo institucional, mismo que se vio reflejado en la expedición de normas que propendían por su control, limitación y criminalización y también por discursos oficiales estigmatizadores que alcanzaron a las Fuerzas Armadas, las cuales, en el propósito de su lucha contrainsurgente, apoyada también por el paramilitarismo, confundieron al opositor civil con el enemigo en armas.

4. El entendimiento de que la situación que afrontaba el país no era producto de una actividad terrorista, sino de un conflicto armado interno, llevó a que el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias – Ejército del Pueblo pudieran negociar en igualdad de condiciones buscando la salida política del conflicto, lo que se concretó con la suscripción del Acuerdo Final de Paz.

5. Los contenidos del Acuerdo Final de Paz muestran que la ampliación y fortalecimiento de la democracia, entendida como aquella que va más allá de la participación ciudadana en asuntos electorales, fue concebida como condición necesaria para superar el conflicto, de ahí que se pactaran garantías para la oposición política ejercida por los partidos y movimientos políticos, pero también para los movimientos y organizaciones sociales, entre ellas las dirigidas a la protección de la movilización ciudadana y la protesta social.

6. Como forma de superar el conflicto armado, los beneficios y tratamientos especiales diseñados dentro del marco de la justicia transicional también alcanzaron a las conductas realizadas en exceso del ejercicio del derecho a protestar, lo que hace necesario no solo transformaciones institucionales, sino también de las formas de comprender y tratar a ejercicios democráticos legítimos como la protesta social, despojándose a esta de todas aquellas visiones negativas, que propenden por su rechazo y criminalización.

7. La competencia encomendada a la Jurisdicción Especial para la Paz para conocer de las conductas cometidas en el marco de protestas sociales no fue ligada, ni por los negociadores ni por el Congreso, a que estas tuvieran relación con el conflicto armado, razón por la cual, en aras de impedir la reproducción de estigmas que contraríen el propósito de la reconciliación nacional y la construcción de paz, el examen de competencia material que debe hacer la JEP para conocer de esos asuntos, debe apartarse del criterio fijado en la sentencia C-007 de 2018 que señaló que estos comportamientos debían estar relacionados con el conflicto armado interno; por el contrario, la Jurisdicción Especial para la Paz debe limitarse a verificar su relación con el delito político, criterio también útil para determinar qué conductas merecen el tratamiento punitivo más benigno posible.

## 4. BIBLIOGRAFÍA

### *LIBROS, ARTÍCULOS, PERIÓDICOS Y REVISTAS*

- ABELLO GUAL, Jorge. El delito político y la Corte Penal Internacional. En: Revista de derecho. Universidad del Norte. Vol. 21. 2011. p. 233-244.
- AHUMADA P., Magda Alicia. El enemigo interno en Colombia. Quito: Editorial Abya Yala. 2007. 131 p.
- ALAPE, Arturo. Bogotazo. Memorias del olvido. Abril 9 de 1948. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial S.A., 1987. 702 p.
- ANDRADE BECERRA, O.D. Conceptualización del terrorismo en Colombia (1978-2010). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. 2014. Citado en: MORÓN CAMPOS, Miguel Antonio y CUETO DE LA ROSA, William Alberto. Terrorismo: concepto, origen, implicaciones políticas y su incidencia en el contexto colombiano. Seminario Conflicto Armado en Colombia, en el marco de la 3ra cohorte de la Maestría en Conflicto Social y Construcción de Paz, de la Facultad de Ciencias Sociales y Educación, de la Universidad de Cartagena. 8p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (et. al). Cuando la copa se rebose: luchas sociales en Colombia, 1975 – 2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. 312 p.
- ARCHILA, Mauricio y PARDO, Mauricio (Editores). Movimientos sociales, Estado y Democracia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios Sociales de la Universidad Nacional de Colombia e Instituto Colombiano de Antropología e Historia. 2001. 548 p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. Idas y venidas, vueltas y revueltas: protestas sociales en Colombia 1958–1990. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Centro de Investigación y Educación Popular. Segunda Edición. Bogotá. 2018. 508 p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. ¿De la revolución social a la conciliación? Algunas hipótesis sobre la transformación de la clase obrera colombiana (1919-1935). Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura. 1984. No. 12. p. 51-102.

- ARCHILA NEIRA, Mauricio. Diciembre 6 de 1928. Sangre en la plantación. *Semana*. Bogotá, 30 de mayo de 2004. Especiales.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. Protestas sociales en Colombia 1946-1958. [en línea]. *Historia Crítica*. 1995. No. 11. p. 63-78.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. El frente Nacional: una historia de enemistad social. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. 1997, No. 24, p. 189-215.
- ARCHILA NEIRA, MAURICIO. Colombia 1975-2000: de crisis en crisis. En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. 278 p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. El movimiento estudiantil en Colombia. *Revista del observatorio social de América Latina*. 2012. No. 31, p. 71-103.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio y COTE, Jorge. Auge, crisis y reconstrucción de las izquierdas colombianas. En: Una historia inconclusa. Izquierdas políticas y sociales en Colombia. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). 2009. 571 p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975–2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. 312 p.
- ARCHILA NEIRA, Mauricio. Trayectoria de las luchas sociales, 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (*et. al*). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975–2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular–Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. 312 p.
- ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. El cuartelazo de Pasto. *Historia Crítica*. 2009. No. 37. p. 148–169.
- AYALA DIAGO, César Augusto. El origen del MRL (1957-1960) y su conversión en disidencia radical del liberalismo colombiano. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*. 1995, No. 22. p. 95-121.
- BANCO DE LA REPÚBLICA. SUBGERENCIA CULTURAL. Creación de SENDAS (Secretaría Nacional de Asistencia Social). Bogotá. 2017.

- BENAVIDES T, Javier. Los nombres de nuestra guerra. Balance del informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas en Colombia. Análisis Político. 2018. Vol. 31, No. 93. p. 118.
- BERMÚDEZ LIÉVANO, Andrés. (Coord.). Los debates de La Habana: una mirada desde adentro. Barcelona: Instituto para las Transiciones Integrales. s.f. 354 p.
- BERTONI, Eduardo Andrés. ¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina. Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2010. 294 p.
- BETANCUR BETANCUR, María Soledad. Del Estatuto de Seguridad al estado comunitario: veinticinco años de criminalización de la protesta social en Colombia. Observatorio Social de América Latina. 2006. 179-224 p.
- BOTERO, Sandra. La reforma constitucional de 1936, el Estado y las Políticas sociales en Colombia. Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura. 2006. Vol. 33. p. 85-109.
- BUHLUNGU, Sakhela. “Reinvención de la Democracia participativa en Sudáfrica”. En: Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. Coord. Boaventura de Souza Santos. trad. De Susana Moreno, Antelma Cisneros, Fondo Cultural de Cultura Económica de México. México D.F. 2004. 591 p.
- BUSHNELL, David. The Making of Modern Colombia. A Nation in Spite of Itself. Trad. Claudia Montilla V. 1ra ed. Bogotá: De Ariel. 2017. 485 p.
- CÁCERES CÁCERES, LEONEL GUSTAVO. Violencia política y justicia transicional desde el derecho internacional humanitario. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2016. 302 p.
- CAJAS SIERRA, Mario Alberto. Haciendo memoria de una Corte que le temía a la revolución: a propósito de un juicio de constitucionalidad a la represión bajo la hegemonía conservadora. Revista de Derecho. Barranquilla. 2018. No. 49. p. 317-350.
- CAMACHO, Álvaro. Los años sesenta: una memoria personal. Revista de Estudios Sociales. 2009, No. 33. p. 70-78.
- CERSÓSIMO, Facundo. El enemigo interno. Subversión en el ámbito educativo. En: Revista Espacios de crítica y producción. 2008, No. 38. 43-48 p.



- CHERNICK, Marck W. Introducción. Aprender del pasado: breve historia de los procesos de paz en Colombia. *Revista Colombia Internacional*. 3 p.
- CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. Jurisdicción constitucional en Colombia. *Ius et Praxis*. 2002. Vol. 8 No. 1. p. 283.-317.
- CRUZ RODRÍGUEZ, Edwin. El ciclo de protesta 2010-2016 en Colombia. Una explicación. *Jurídicas CUC*. 2016. No. 12. 31-62 p.
- DELGADO GUZMÁN, Álvaro. Las luchas laborales. En: *25 años de Luchas sociales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda., 2008. 278 p.
- DÍAZ LONDOÑO, Jorge Andrés. Estado Social de Derecho y neoliberalismo en Colombia: Estudio del cambio social a finales del siglo XX. *Revista de antropología y Sociología Virajes*. 2009. No. 11. p. 224. p. 205-228.
- ELÍAS CARO, Jorge Enrique. La masacre obrera de 1928 en la zona bananera de Magdalena-Colombia. Una historia inconclusa. *Andes*. 2011. Vol. 22. p. 1-27.
- ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Elementos para una interpretación histórica del conflicto social y armado. En: *Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos*. Bogotá: Gentes del común. 2015. 253-319 p.
- ESTRADA SAAVEDRA, Marco. (*et. al*). Riesgo, miedo y protesta: los movimientos sociales en la obra de Niklas Luhmann. *Protesta social. Tres estudios sobre movimientos sociales en clave de la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann*. 1 ed. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos. 2012. 271 p.
- FAJARDO M., Darío. La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *Revista reforma agraria, Colonización y cooperativas*. 2002. Vol. 1. p. 4-20.
- GANTIVA SILVA, Jorge. (*et. al*). Democracia: concepto en construcción. En: *Soberanía Popular y Democracia en Colombia*. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá. (s.f.).
- GARCÍA AMADO, Juan Antonio. La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 1997. 203 p.

- GARCÍA V., Martha Cecilia. Luchas urbano-regionales. En: 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. 278 p.
- GARCÍA V., Martha Cecilia. Luchas estudiantiles. 25 años de Luchas sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. 278 p.
- GARCÍA VELANDIA, Martha Cecilia. Visiones de desarrollo en las luchas sociales, 1975-2015. En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (et. al). Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia, 1975–2015. Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular–Programa por la PAZ CINEP-PPP. 2019. 312 p.
- GARGARELLA, Roberto. La última carta. El derecho de resistencia en situaciones de alineación legal. Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política. Papers. 2003. 22 p.
- GARGARELLA, Roberto. El derecho a la protesta social. El primer derecho. 1 Ed. Buenos Aires: Editorial Ad Hoc. 2005. 266 p.
- GIRALDO MORENO, Javier. Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. En: Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos. Bogotá: Gentes del común. 2015.
- GÓMEZ MARTÍNEZ, Eugenio. La Gran Pausa de Eduardo Santos. Credencial Historia. 2006. No. 124.
- GÓMEZ PAVAJEAU, Carlos Arturo (Dir.). Estudio introductorio. Amnistía de iure: asonada, protesta social y desórdenes públicos. En: La justicia transicional en los acuerdos de La Habana y sus especificidades. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2017. 892 p.
- GONZALEZ ARANA, Roberto y MOLINARES GUERRERO, Ivonne. Movimiento obrero y protesta social en Colombia. 1920-1950. [en línea]. En: Historia Caribe. 2013. Num. 22. Vol. 8. p. 167-193.
- GONZÁLEZ, Fernán E. Soberanía Popular y crisis del bipartidismo: entre la política tradicional y la política moderna. En: Soberanía Popular y Democracia en Colombia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1994.

- GUZMÁN CAMPOS, Germán; FALS BORDA, Orlando y UMAÑA LUNA, Eduardo. La Violencia en Colombia. 1 Tomo. Bogotá: Editorial Printer Colombiana Ltda. 1988. 430 p.
- HERNÁNDEZ, Milton. Ni un tiro más entre los guerrilleros colombianos. 2007. 4 p.
- HURTADO MOSQUERA, Jhoan Andrés y HINESTROZA CUESTA, Lisneider. La participación democrática en Colombia. Un derecho en evolución 1. [en línea]. En: Justica juris. 2016. Vol. 12. No. 2. p. 59-76. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5995421>
- JURISDICCIÓN ESPECIAL PARA LA PAZ. Departamento de Comunicaciones. La JEP en cifras. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Paginas/Inicio.aspx>
- LALINDE ORDOÑEZ, Sebastián. Elogio a la bulla. Protesta y democracia en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. 2019. 176 p.
- LANDÍNEZ, Damián. Ejército crea pelotones antidisturbios ante constantes asonadas contra las tropas. Blu Radio. Bogotá. 6 de septiembre de 2019. Nación.
- LUHMANN, Niklas. La sociedad de la sociedad. TORRES, Javier (Trad.). México: Universidad Iberoamericana. 2006. 955 p.
- LUNA, Lola G. El logro del voto femenino en Colombia: la violencia y el maternalismo populista, 1949 – 1957. Boletín Americanista, 2001, No. 51, p. 81–94.
- LUQUE ÁNGEL, Eduardo. Los delitos y militares rebeldes. En: Separata de universitas No. 16. Bogotá: 1959. Citado en: ABELLO GUAL, Jorge. El delito político y la Corte Penal Internacional. En: Revista de derecho. Universidad del Norte. Vol. 21. 2011.
- MAMANI, Hugo. Teología de la Liberación, Perspectivas de Gustavo Gutiérrez. En: Revista Tiempo Latinoamericano, 2012, No. 91. p. 56-59.
- MEJÍA QUINTANA, Oscar. Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS). 2016. 540 p.
- MELO, Jorge Orlando. Historia Mínima de Colombia. Madrid: Turner Publicaciones S.L. 2017. 330 p.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. Mecanismos de participación democrática en Colombia – 20 años de ilusiones. Bogotá: s.d. 2012. 172 p.

- MONCAYO CRUZ, Víctor Manuel. *Hacia la verdad del conflicto: insurgencia guerrillera y orden social vigente. Conflicto social y rebelión armada en Colombia. Ensayos críticos.* Bogotá: Gentes del común. 2015. 95 p.
- MORA TOSCANO, Óliver. *La reforma laboral implementada durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo.* Apuntes del CENES. 2016. Vol. 35. No. 61. p. 115-146.
- MORENO PARRA, Héctor Alonso. *La constituyente: un acuerdo político para la paz.* Semanario Virtual Caja de Herramientas. 15 p.
- MOUFFE, Chatal. *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica. S.A. 1999. 199 p.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría constitucional e Instituciones Políticas.* Temis, Bogotá, 2005, p. 506. Citado en: RODRÍGUEZ VELTZÉ, Eduardo y ROJAS TUDELA, Farit L. “Criminalización y derecho a la protesta social”. En: BERTONI, Eduardo Andrés. Et. Al. ¿Es legítima la criminalización de la protesta social?: derecho penal y libertad de expresión en América Latina. Universidad de Palermo, Buenos Aires: 2010.
- OROZCO ABAD, Iván. *Elementos para la fundamentación del delito político en Colombia: una reflexión a partir de la historia.* En: Revista Análisis Político. Vol. 9. Bogotá: 1990. p. 34-62.
- OSORIO, Óscar. *Anotaciones para un estudio de la novela de la Violencia en Colombia.* Poligramas. No.19. Colombia. 2003. p. 127-142.
- OVIDO HERNÁNDEZ, Álvaro Augusto. *Ideología política y sindicalismo en Colombia, 1944-1946. Inicios de la Ofensiva contra el llamado sindicalismo político.* Memoria y Sociedad. 2008. Vol. 12(25). P. 117-131.
- PARRA, Leonardo. *Transformaciones del mundo laboral 1975-2015.* En: ARCHILA NEIRA, Mauricio. (Et.Al.). *Cuando la copa se rebosa: luchas sociales en Colombia. 1975-2015.* Bogotá: Fundación Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la Paz CINEP-PPP. 2019. 312 p.
- PERDOMO, Martha Patricia. *La Militarización de la Justicia: una respuesta estatal a la protesta social (1949-1974) [en línea].* En: Análisis Político. No. 76. Bogotá. Septiembre – diciembre de 2012. p. 83-102.

- PÉREZ, Andrea Lissett. Tradiciones de Resistencia y Lucha: un análisis sobre el surgimiento y la permanencia de las guerrillas en Colombia. *Revista Análisis Político*. 2010. Vol. 23(70), p. 63-80.
- PÉREZ, Jesús María. Luchas campesinas y reforma agraria. *Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa caribe*. [en línea]. Bogotá: Punto Aparte Editores. 2010. 213 p.
- PÉREZ T., William Fredy. El sistema penal y la emergencia en Colombia. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales (Universidad de Barcelona)*. 1 de agosto de 1999. No. 45. p. 1-11.
- PRADA M., Esmeralda. *Luchas campesinas e indígenas. 25 años de Luchas sociales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda. 2008. 278 p.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática – Carta del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, 16 de junio de 2003.
- REDACCIÓN EL TIEMPO. Encapuchados y vandalismo, en protestas de estudiantes. *El Tiempo*. Bogotá. 4 de abril de 2019. Sección Bogotá. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/bogota/fuertes-disturbios-entre-encapuchados-y-el-esmad-en-protesta-estudiantil-346052>
- REDACCIÓN EL TIEMPO, Muere policía en disturbios. *El Tiempo*. Archivo. 3 de septiembre de 2000. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1282628>
- REDACCIÓN EL TIEMPO. Estudiante perdió un ojo en enfrentamiento con Esmad, en Popayán. *El Tiempo*. Sección Popayán. 14 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/estudiante-perdio-un-ojo-en-enfrentamientos-con-el-esmad-en-popayan-304948>
- REDACCIÓN EL TIEMPO. A la cárcel cúpula sindical de Telecom. *El Tiempo*. Bogotá. 25 de febrero de 1993. Sección Archivo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-55353>
- REDACCIÓN EL TIEMPO. Siglo XX en el tiempo. Año 1949. *El Tiempo*. Bogotá, 10 de noviembre de 1999. Archivo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-958512>

REDACCION EL TIEMPO. Masacre deja mil muertos. El Tiempo. Bogotá. 26 de abril de 2010. Archivo. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7670527>

REDACCIÓN JUDICIAL. Los convenios del Ministro de Defensa en un caso contra líderes sociales en Casanare. El Espectador. Bogotá. 15 de septiembre de 2019. Nación. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/los-convenios-del-ministerio-de-defensa-en-un-caso-contralideres-sociales-en-casanare-articulo-881269>

REDACCIÓN JUDICIAL. Por homicidio de menor Nicolás Neira condenan a la Nación. El Espectador. Bogotá. 4 de abril de 2011. Sección Judicial. Disponible en: <https://www.elespectador.com/content/por-homicidio-de-menor-nicol%C3%A1s-neira-condenan-la-naci%C3%B3n>

REDACCIÓN JUDICIAL. “El despliegue de fuerza realizado por el Esmad fue excesivo e injusto”: Consejo de Estado. El espectador. Bogotá. 18 de junio de 2017. Sección Judicial. [consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-despliegue-de-fuerza-realizado-por-el-esmad-fue-excesivo-e-injusto-consejo-de-estado-articulo-699000>

REDACCIÓN PULZO. Soldados contraguerrillas conformarán pelotones antidisturbios del ejército. En: Pulzo. 7 de septiembre de 2019. Disponible en: <https://www.pulzo.com/nacion/esmad-ejercito-colombiano-PP762931>

REDACCIÓN RCN RADIO. Nueve años después, DAS se disculpa por la muerte de sociólogo barranquillero. RCN Radio. Bogotá. 17 de septiembre de 2019. Sección Colombia. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/nueve-anos-despues-das-se-disculpa-por-la-muerte-de-sociologo-barranquillero-89883>

REDACCIÓN SEMANA. Paro Nacional terminó en manifestaciones violentas. Semana. Bogotá. s.f. Video. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/multimedia/paro-nacional-termino-en-violencia/610984#>

REDACCIÓN SEMANA. El General y el Cóndor. s.n. Semana. Bogotá, 12 de diciembre de 1988. Nación.

- REDACCIÓN SEMANA. Los Correa de Andreis no nos consolamos y no nos consolaremos jamás. Semana. Bogotá. 17 de septiembre de 2019. Sección Caribe. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/alfredo-correa-de-andreis-estado-colombiano-pide-perdon-por-asesinato/632230>
- RESTREPO, Luis Alberto. El Plan Colombia: una estrategia fatal para una ayuda necesaria. En: El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto Armado. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia – Editorial Planeta Colombia. 2009. 226 p.
- REVOLUCIÓN OBRERA. Un poco de historia – 8 de junio de 1929. Semanario Revolución Obrera. Bogotá, Vol. 272. 15 de junio de 2009.
- RIVERA ÁNGEL, Fredy Alexis. Los peligros en la democracia directa: El caso del plebiscito por la paz en Colombia. Revista Amazonía Investiga. Enero a junio de 2017. Vol. 6. No. 10. p. 74-88. [citado el 7 de enero de 2020]. Disponible en: [www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia](http://www.udla.edu.co/revistas/index.php/amazonia).
- RODRÍGUEZ FRANCO, Adriana. Jornada sin Gaitán. Prensa, política y Gaitanismo. [en línea] En: Historia y Sociedad. No. 33. Medellín, Colombia. Juli- diciembre de 2017.
- ROJAS RIVERA, Diana Marcela y ATEHORTÚA CRUZ, Adolfo León. Ecos del proceso de paz y el Plan Colombia en la prensa norteamericana. En: El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto Armado. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia – Editorial Planeta Colombia. 2009. 226 p.
- ROMERO, Marco Alberto. La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz. Plan Colombia. Ensayos críticos. Bogotá: Facultad de Derecho UN. 2001.
- SANCHEZ- ÁNGEL. Ricardo. Gaitanismo y nueve de abril. Papel Político. 2008. No. 13(1). p. 13-49.
- SANCHEZ – Blake, Elvira. El legado del desarme: Voces y reflexiones de las excombatientes del M-19. Journal of Latin American Anthropology. 28 de junio 2008. No. 7. p. 222-225.
- RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. RCN. Documental sobre la reforma agraria en Colombia – Santander Cinema. [en línea]. 1972. Disponible en: <https://www.radionacional.co/linea-tiempo-paz/se-firma-pacto-chicoral>.

- SANTANA R., Pedro. Los movimientos sociales en Colombia. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia. 1989. 267 p.
- TREJOS ROSERO, Luis. Comunismo y anticomunismo en Colombia durante los inicios de la guerra fría (1948-1966). *Tiempo Histórico. Revista de la Escuela de Historia*. No. 3 Chile. 2011. p. 85-103.
- TORO, Juan José. Así fue el paro de 1977, el más grande (y violento) de la historia de Colombia. *Revista digital Pacifista*. Marzo 16 de 2016.
- TORREJANO VARGAS, Rodrigo Hernán. Algo más que piedra y consignas. Agitación social vista desde la prensa durante el gobierno de la concentración nacional (1930-1934). *Civilizar*. 2009. p. 105-126.
- TORRES VÁSQUEZ, Henry. *et. al.* Los consejos Verbales de Guerra frente a la teoría de la Justicia. Un estudio del Caso. *Revista Republicana*. 2016. No. 21. p. 59–81.
- TOURAINÉ, Alan. ¿Qué es la democracia?; Horacio Pons (trad.). México: Fondo de Cultura Económica. 2 ed. 2000.
- TREJOS ROSERO, Luis. Comunismo y anticomunismo en Colombia durante los inicios de la guerra fría (1948-1966). *Tiempo Histórico. Revista de la Escuela de Historia*. No. 3 Chile. 2011. p. 85-103.
- TRUJILLO MUÑOZ, Augusto. La herencia del 22. *Periódico El Espectador*. Bogotá. 28 de marzo de 2012. Nacional.
- UN POCO DE HISTORIA – 8 DE JUNIO DE 1929. *Semanario Revolución Obrera*. Bogotá, 15 de junio de 2009. No. 272. Disponible en: <https://vidassilenciadas.org/un-poco-de-historia-8-de-junio-de-1929/>
- UPRIMNY, Rodrigo y SÁNCHEZ DUQUE, Luz María. “Derecho penal y protesta social”. En: ¿Es legítima la criminalización de la protesta social? *Derecho Penal y libertad de expresión en América Latina*. Comp. Eduardo Andrés Bertoni. 1 ed. Buenos Aires: Universidad de Palermo. 2010.



- URIBE VÉLEZ, Álvaro. Carta del presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. En: COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de Defensa y Seguridad Democrática. 2003. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix. El conflicto de Colombia y los Acuerdos de Paz e perspectiva internacional. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley. 2017. 526 p.
- VALENCIA VILLA, Hernando. Cartas de Batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano. Bogotá: Panamericana Editorial, 2010. 234 p.
- VARGAS V. Alejo. *et.al.* Democracia Formal y Real. Instituto para el Desarrollo de la Democracia “Luis Carlos Galán”. Bogotá. 1994. 302 p.
- VIDALES, Carlos. La violencia en Colombia. Revista LA. Estocolmo, 1997. 17 p.
- VIDALES, Carlos. La circunstancia social de Suenan timbres. Academia. 1976. p. 85 a 86.
- ZALAUQUET, José. La desobediencia civil en John Rawls y la ética de medidas de excepción y medidas extremas. Derecho y Humanidades. No. 12. 2006. P. 121-132.
- ZULETA, Estanislao. Colombia: violencia, democracia y derechos humanos. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A. 2015. 238 p.

### ***NORMATIVIDAD INTERNA***

- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 78 (19 de noviembre de 1919). Sobre huelgas. Diario Oficial. No. 16.962 de 24 de noviembre de 1919.
- COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 21 (4 de octubre de 1920). Sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas. Diario Oficial. No. 17.352 de 7 de octubre de 1920.
- COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 707 (26 de abril de 1927). Por el cual se dictan reglamentos de Policía Nacional sobre orden público, reuniones públicas y posesión de armas y municiones. Diario Oficial. No. 20.480 de 28 de abril de 1927.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 69 (30 de octubre de 1928). Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre defensa social. Diario Oficial. No. 20934 de 2 de noviembre de 1928.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 83 (23 de junio de 1931). Sobre sindicatos. Diario Oficial. No. 21.735 de 10 de junio de 1931.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 129 (23 de noviembre de 1931). Por la cual se aprueban varias convenciones adoptadas por la Conferencia Internacional de Trabajo, en sus 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10 y 11. Diario Oficial No. 21.865 de 14 de noviembre de 1931.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 895 (26 de abril de 1934). Por el cual se aprueba una resolución de la oficina general del trabajo. Diario Oficial No. 22.583 de 14 de mayo de 1934.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (5 de agosto de 1936). Reformatorio de la Constitución. Diario Oficial No. 23263 de 22 de agosto de 1936.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 100 (31 de diciembre de 1944). Sobre régimen de tierras. Diario Oficial No. 25.759 de 6 de febrero de 1945.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1125. (31 de marzo de 1950). Por la cual se expide el Nuevo Código de Justicia Penal Militar. Diario Oficial No. 27.308 de 10 de mayo de 1950.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 2663 (5 de agosto de 1950). Sobre Código Sustantivo del Trabajo. Diario Oficial No 27.407 del 9 de septiembre de 1950.

COLOMBIA. JUNTA MILITAR DE GOBIERNO. Decreto 250 (11 de julio de 1958). Por el cual se expide el Código de Justicia Penal Militar. Diario Oficial No. 24.824 de 25 de noviembre de 1958

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1717 (18 de julio de 1960). Por el cual se organiza el Departamento Administrativo de Seguridad. Diario Oficial No. 30307 de 18 de agosto de 1960.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2828 (10 de noviembre de 1961) Por el cual se fija el procedimiento de los consejos de guerra verbales para el juzgamiento de los delitos de competencia de la justicia penal militar, en todo el territorio nacional. Diario Oficial No. 30.661 de 14 de noviembre de 1961.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2688 (26 de octubre de 1966). Por el cual se establecen sanciones para quienes participen en actos colectivos de agresión y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32.074 de 5 de noviembre de 1966.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 48 (16 de diciembre de 1968). Por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32.679 de 26 de diciembre de 1968.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1259 (25 de junio de 1971). Por el cual se dictan medidas relacionadas con la conservación del orden público. Diario Oficial No. 33.361 de 14 de junio de 1971.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1250 (26 de junio de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.361 de 21 de julio de 1975.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1533 (5 de agosto de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.386 de 27 de agosto de 1975.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2407 (10 de noviembre de 1975). Por el cual se dictan medidas concernientes a la preservación del orden público y a su restablecimiento. Diario Oficial No. 34.450 de 26 de noviembre de 1975.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1923 (6 de septiembre de 1978). Por el cual se dictan normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados. Diario Oficial No. 35.101 de 21 de septiembre de 1978.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 100 (20 de febrero de 1980). Por el cual se expide el nuevo Código Penal. Diario Oficial No. 35.461 de 20 de febrero de 1980.

COLOMBIA. CONSEJO NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política. (5 de agosto de 1886). (s.d). Bogotá. 1886.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 180 (27 de enero de 1988). Por el cual se complementa algunas normas del Código Penal y se dictan otras disposiciones conducentes al restablecimiento del orden público. Diario Oficial No. 38.191 de 27 de enero de 1988.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 474 (16 de marzo de 1988). Por el cual se organiza la jurisdicción de orden público, se establecen nuevas competencias y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 38.258 de 16 de marzo de 1988.

COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2790 (20 de noviembre de 1990). Por el cual se dicta el estatuto para la defensa de la justicia, integrando en una sola jurisdicción los Jueces de Orden Público y los especializados creando mecanismos jurídicos para su protección y la de los demás intervinientes en los procesos penales de su competencia, organizando la Subdirección Nacional y las Direcciones Seccionales de orden público para darles el apoyo operativo y necesario para el cumplimiento de sus funciones y robusteciendo los organismos auxiliares de la justicia. Diario Oficial No. 39584 de 20 de noviembre de 1990.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. (20 de julio de 1991). Gaceta Constitucional. Bogotá. 1991.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2271 (4 de octubre de 1991). Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio. Diario Oficial No. 40.078 de 4 de octubre de 1991.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2266 (4 de octubre de 1991). Por el cual se adoptan como legislación permanente unas disposiciones expedidas en ejercicio de las facultades del Estado de Sitio. Diario Oficial No. 40.078 de 4 de octubre de 1991.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2700 (30 de noviembre de 1991). Por el cual se expiden las normas de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 40.190 de 30 de noviembre de 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 104 (30 de diciembre de 1993). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41158 de 31 de diciembre de 1993.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 131 (9 de mayo de 1994). Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41351 de 9 de mayo de 1994.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 134 (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial. No. 41.373 de 31 de mayo de 1994.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 393 (29 de julio de 1997). Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política. Diario Oficial. No. 43.096 de 30 de julio de 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 418 (26 de diciembre de 1997). Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.201 26 de diciembre de 1997.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 472 (5 de agosto de 1998). Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 43.357 de 6 de agosto de 1998.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 489 (29 de diciembre de 1998). Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 43.464 de 30 de diciembre de 1998.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 (24 de julio de 2000). Por el cual se expide el Código Penal. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de julio de 2000.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 741 (31 de mayo de 2002). Por la cual se reforman las Leyes 131 y 134 de 1994. Diario Oficial No. 44.823 de 4 de junio de 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 782 (23 de diciembre de 2002). Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones. Diario Oficial No. 45.043 de 23 de diciembre de 2002.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 02 (18 de diciembre de 2003). Por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo. Diario Oficial No. 45.406, de 19 de diciembre de 2003.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1425 (29 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y de Grupo. Diario Oficial. No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1437 (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento –administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. No. 47.956 de 18 de enero de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.096 de 10 de junio de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1453 (24 de junio de 2011). Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Diario Oficial No. 44.097 de 24 de junio de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1755 (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial. No. 49.565 de 6 de julio de 2015. Artículo 3.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 4057 (31 de octubre de 2011). Por el cual se suprime el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se reasignan unas funciones y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.239 de 31 de octubre de 2011.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR. DIRECCIÓN DE CONSULTA PREVIA. Directiva Presidencial No. 10 (7 de noviembre de 2013). Guía para la realización de consulta previa.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1801 (29 de julio de 2016). Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1820 (30 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se dictan disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales y otras disposiciones. Diario Oficial No. 50.102 de 30 de diciembre de 2016.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01 (4 de abril de 2017). Por medio de la cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. No. 50.196 de 4 de abril de 2017.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1922 (18 de julio de 2018). Por medio de la cual se adoptan unas reglas de procedimiento para la Jurisdicción Especial de Paz. Diario Oficial No. 50.658 de 18 de julio de 2018.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1957 (6 de junio de 2019). Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz. Diario Oficial No. 50.976 de 6 de junio de 2019.

### ***REFERENCIAS NACIONALES***

COLOMBIA. CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR. CINEP- PROGRAMA POR LA PAZ. Revista Noche y niebla. Violencia política en Colombia. Datos de Derechos Humanos y Violencia Política. Julio a diciembre de 2013. No. 48.

COLOMBIA. CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. Todo pasó frente a nuestros ojos: el genocidio de la Unión Patriótica 1984-2002. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2018.

COLOMBIA. CUMBRE AGRARIA CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR. Tratamiento de guerra a la protesta social. Boletín de Derechos Humanos No. 3. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. 31 de mayo de 2016. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/-Tratamiento-de-guerra-a-la-protesta-social>

COLOMBIA. COMISIÓN NACIONAL DE REPARACIÓN Y RECONCILIACIÓN. ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013.

COLOMBIA. CUMBRE AGRARIA CAMPESINA, ÉTNICA Y POPULAR. Tratamiento de guerra a la protesta social. Boletín de Derechos Humanos No. 3. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. 31 de mayo de 2016. [Consultado el 12 de octubre de 2016]. Disponible en: <https://www.colectivodeabogados.org/Tratamiento-de-guerra-a-la-protesta-social>

COLOMBIA. DEPARTAMENTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES DE COLOMBIA (CUT). Informe de violaciones de los derechos humanos contra sindicalistas colombianos ocurridos durante el mes de octubre de 2002. [en línea]. Bogotá. 2002. [consultado el 12 de octubre de 2019]. Disponible en: <https://vidassilenciadas.org/informe-de-violaciones-a-los-derechos-humanos-contra-sindicalistas-colombianos-ocurridos-durante-el-mes-de-octubre-de-2002/>

COLOMBIA. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Directiva No. 008 (27 de marzo de 2016).

COLOMBIA. GOBIERNO NACIONAL – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. [en línea]. 26 de agosto de 2012.

COLOMBIA. GOBIERNO NACIONAL – Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo. Comunicado conjunto. [en línea]. 5 de agosto de 2014. Disponible en: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20-Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2005%20agosto%202014-Versi\\_n%20Espa\\_ol.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Comunicado%20-Conjunto%2C%20La%20Habana%2C%2005%20agosto%202014-Versi_n%20Espa_ol.pdf)

COLOMBIA. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Habana, Cuba. 24 de agosto de 2016 [citado el 25 junio de 2018]. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>



COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Colombia. Política de Defensa y Seguridad Democrática – Carta del Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez. Bogotá, 16 de junio de 2003.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Resumen ejecutivo de la Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad. 2011. p. 2. Disponible en: [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/resumen-ejecutivo\\_pisdp.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/resumen-ejecutivo_pisdp.pdf)

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de Defensa y Seguridad “Todos por un Nuevo País”. [en línea]. s.f, p. 15. Disponible en: [https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica\\_de\\_defensa\\_y\\_seguridad\\_2015-2018\\_diagramada\\_feb\\_17\\_16.pdf](https://www.dimar.mil.co/sites/default/files/informes/politica_de_defensa_y_seguridad_2015-2018_diagramada_feb_17_16.pdf)

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Política de consolidación de la Seguridad Democrática. [en línea]. 2007 [consultado el 25 de septiembre de 2019]. p. 31. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/consolidacion.pdf>

COLOMBIA. POLICÍA NACIONAL. Escuadrones Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional – ESMAD. s.f. Disponible en: <https://www.policia.gov.co/especializados/antidisturbios>

### ***JURISPRUDENCIA NACIONAL***

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-093 de 1993. MP. Fabio Moron Diaz y Alejandro Martinez Caballero

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 127 de 1993. MP. Alejandro Martinez Caballero.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 de 1994. MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-180 de 1994. MP. Hernando Herrera Vergara

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-456 de 1997. MP. Jorge Arango Mejía y Eduardo Cifuentes Muñoz

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-814 de 1999. MP. Antonio Barrera Carbonell

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-179 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-473 de 2003. MP. Jaime Araújo Rentería

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-127 de 2004. MP. Alfredo Beltrán Sierra

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 816 de 2004. MP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-742 de 2012. MP. María Victoria Calle Correa

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-579 de 2013. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-577 de 2014. MP. Martha Victoria Sáchica Méndez

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-784 de 2014. MP. María Victoria Calle Correa

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-379 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Concepto 2290 de 2016. CP. Álvaro Námen Vargas.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-121 de 2017. MP. Luis Ernesto Vargas Silva

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-281 de 2017. MP. Aquiles Arrieta Gómez

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-674 de 2017. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

COLOMBIA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Penal. Sentencia de 28 de junio de 2017. MP. Eugenio Fernández Carlier

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-007 de 2018. MP. Diana Fajardo Rivera

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. C-027 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-009 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-080 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-151 de 2019. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-381 de 2019. MP. Diana Fajardo Rivera.

### ***INSTRUMENTOS Y PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES***

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación. Informe A/HRC/26/29. 14 de abril de 2014.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación. Informe A/68/299. 7 de agosto de 2013.

GARCÍA-SAYÁN, Diego. Voto concurrente. En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Masacre de El Mozote y lugares Aledaños vs El Salvador (Sentencia de 25 de octubre de 2012).

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Relatoría especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Informe A/HRC/13/22/Add.3. 7 a 18 de septiembre de 2009.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Informe 2005. Vol. III. 27 febrero 2006.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño. (20 de noviembre de 1989).

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra (8 de junio de 1977).

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (23 de marzo de 1976).

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. (4 de enero de 1969).

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración Universal de Derechos Humanos. (10 de diciembre de 1948).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Masacre de El Mozote y lugares Aledaños vs El Salvador (Sentencia de 25 de octubre de 2012).

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Comisión interamericana de derechos humanos. Relatoría para la libertad de expresión. Informe 2005. Vol. III. 27 febrero 2006.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948).

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. (18 de julio de 1978).