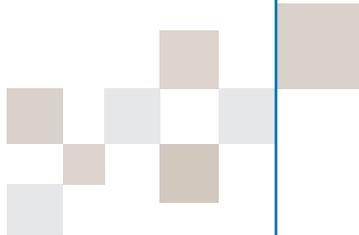


Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto

Ariel Ávila Martínez

Juan Diego Castro León

- El proceso de paz que adelanta el gobierno nacional con las Farc (y uno posible con el ELN), plantea dos retos principales al posconflicto: los cambios estructurales nacionales, la transformación del marco jurídico y la pedagogía de la paz. Y los territoriales, que incluyen problemas relacionados con las capacidades institucionales locales y regionales.
- Los retos territoriales están influidos por la presencia de las Farc, el ELN y las Bacrim en numerosos municipios rurales, donde hay también presencia de economías ilegales como cultivos para uso ilícito, minería ilegal o rentas ilegales.
- Los primeros diez años del posconflicto tendrán diferentes etapas, hasta la de “normalización”, etapas que incluyen las transformaciones institucionales, el desarrollo social, la inclusión, la reconciliación y una nueva política democrática. Estas etapas se dividen en tres fases: la del “alistamiento”, la de la “pedagogía para la paz” y la del “plan de choque”.
- Entre las principales preocupaciones están, primero, el vacío de poder que puede haber cuando las Farc y el ELN dejen las armas y que puede resultar en la intensificación de la violencia. Segundo, la seguridad de los guerrilleros que dejen las armas. Tercero, el riesgo de la reincidencia de combatientes. Por último, la regulación de los conflictos sociales derivada de las transacciones económicas en el marco de las economías ilegales.
- Para afrontar estos desafíos se creó la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural, que actualmente no tiene la capacidad de prestar seguridad en estos municipios de alto riesgo, y cuyas funciones han variado, alejándola de sus fines originales.
- Para la administración de justicia en las zonas rurales, la seguridad de los excombatientes y el tratamiento de las economías ilegales es necesario crear o mejorar los mecanismos de resolución de conflictos.
- En este sentido, existen unos formales, del estado de derecho (casas de justicia, centros de convivencia y centros de conciliación), y otros informales, ejercidos por los grupos armados. Infortunadamente, en el primer caso la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos afronta serios problemas, como el cubrimiento territorial y el seguimiento de los casos.



Contenido

Introducción	5
Economías ilegales y seguridad rural	10
Mecanismos de resolución de conflictos en el área rural	19
Seguridad para los excombatientes	45
Referencias	47





Introducción

Entre el proceso de paz que adelantan el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) y las negociaciones anteriores con otros grupos armados es posible hablar de dos grandes diferencias: la primera es que, a diferencia de los procesos con el M-19, el Ejército Popular de Liberación (EPL) o la Corriente de Renovación Socialista (CRS) del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y, por supuesto, el de desmovilización paramilitar, esta vez el grueso de la tropa permanecerá en la zona donde opera militarmente. Es decir que aun cuando tal vez algunos comandantes vayan a las ciudades, la mayoría de la tropa permanecerá en las zonas rurales donde combate. Lo cual significa que el posconflicto y los retos de resocialización no se vivirán mayoritariamente en Bogotá, Cali, Medellín o Barranquilla, sino, por ejemplo, en La Uribe (departamento del Meta), Puertos Asís (Putumayo) o San Vicente del Caguán, en el Caquetá.

La segunda diferencia es que esta vez es posible que haya paz territorial. Es decir, se espera que haya recursos para invertir en las regiones y mitigar lo que se ha denominado las causas estructurales del conflicto armado. En los anteriores procesos de paz se negociaba sobre todo las condiciones de reinserción de los combatientes, la financiación de proyectos productivos, aspectos relacionados con la justicia y la participación política, entre otros. Esta vez habrá recursos para las regiones y las comunidades castigadas por el conflicto armado y que viven en condiciones de pobreza.

Estas diferencias dividen los retos del posconflicto en dos partes. En unas, nacionales, referentes a los denominados cambios estructurales y referidos a transformaciones en el marco jurídico, la nueva pedagogía y el currículo de la paz, a garantías para la oposición como el estatuto de oposición y, en general, a la forma de intervenir el agro colombiano, entre otros. Existen también los retos territoriales del posconflicto, relacionados con las respuestas en cuanto a las capacidades institucionales locales y regionales para afrontar la aplicación de los acuerdos.

Por ejemplo, la gobernación del Caquetá está actualmente en ley 550 o ley de quiebras, y su presupuesto apenas alcanza para sus gastos de funcionamiento. Otro caso es el del municipio de Puerto Asís, en el departamento del Putumayo, un municipio con un gran mercado ilegal, donde prima también la economía informal y se encuentra colapsado por décadas de confrontación armada.

Este texto trabaja, precisamente, sobre los retos territoriales del posconflicto, en particular los referidos a la seguridad, la convivencia y la administración de justicia en zonas rurales, teniendo en cuenta que las intervenciones en estas materias deberán tener diferentes temporalidades y grados de intervención.

Los retos del posconflicto son también territoriales, porque tienen que ver con la presencia de miembros de los grupos guerrilleros en el territorio nacional. Así, la presencia guerrillera es la siguiente: las Farc hacen presencia en doscientos cuarenta y dos de los 1.118 municipios del país¹. De ellos, en ciento doce hay una capacidad amplia de injerencia en la vida política y social. Municipios que se agrupan en catorce regiones, donde vive algo más de 12% de la población total colombiana. La guerrilla del Ejército de Liberación Nacional, por su parte, opera en noventa y nueve municipios, ubicados en siete regiones, con una capacidad de injerencia importante en cuatro de esas zonas.

En promedio, las Farc hicieron mil novecientas acciones por año, aun cuando en 2014 esta cantidad se redujo debido a las treguas y a la nueva estrategia adoptada por ese grupo. Por su parte, en los últimos años el ELN ha hecho un promedio de cuatrocientas cincuenta acciones armadas anuales. Es importante anotar que en la actualidad las siete regiones donde opera el ELN coinciden con zonas de presencia de las Farc.

1 De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Cabe anotar que la información no tiene fecha. Fecha de consulta: 24 de abril de 2015. http://sigotn.igac.gov.co/sigot/pdf/Listado_cod_mpio.pdf



Cabe anotar también que aun cuando los grupos nacidos después de la desmovilización paramilitar no son parte de la negociación, su control, combate y ofrecimiento de un proceso de sometimiento a la justicia son básicos para impedir que el posconflicto derivado de un proceso de paz con las Farc, y el ELN, sea violento. En total, las bandas criminales (Bacrim) operan en doscientos setenta y cinco municipios del país, y en cerca de cincuenta de ellos hay presencia de estos grupos y de estructuras guerrilleras.

Del análisis de la regionalización de estos grupos armados ilegales se sacan varias conclusiones. Por un lado, de las catorce regiones donde las Farc están operando, once tienen una presencia importante de economías ilegales. Y las siete zonas donde el ELN tiene presencia, en seis hay también este tipo de economías, ya sean cultivos para uso ilícito, minería ilegal o rentas ilegales urbanas. Segunda, en estas regiones vive un porcentaje bajo de población, cercano a 12%, lo cual significa asimismo que al menos las principales veinte ciudades de Colombia no viven intensamente el conflicto armado, de hecho, casi nunca, a excepción de Medellín y Neiva, lo han vivido. Por ello, el discurso de la paz predominante en los medios de comunicación está alejado de la realidad de estas zonas urbanas. Por último, estas zonas son fronteras agrícolas y han estado marginadas de los circuitos económicos centrales del país.

Las condiciones institucionales, geográficas, económicas y sociales de los doscientos ochenta y un municipios donde hay presencia guerrillera no son homogéneas, y existen diferencias marcadas entre ellos, aun entre municipios de la misma zona. Hay igualmente similitudes en algunos aspectos, como la pobreza y, se anotó, las economías ilegales que hacen presencia allí.

La Fundación Paz y Reconciliación diseñó un indicador compuesto por cuatro índices que permiten analizar los municipios más vulnerables (véase la tabla 1).

El Índice se centra en cuatro componentes: nivel de presencia institucional, factores de violencia, un componente geográfico y uno social. Cada uno tiene en cuenta una serie de variables consideradas determinantes al caracterizar el conflicto (Valencia y Obando, 2015), como la presencia de cultivos de coca, la situación de las vías terciarias o la navegabilidad fluvial, que en medio de un componente como la eficiencia institucional actual marcarán en gran parte el tipo de posconflicto que viva cada región.

Con los datos recogidos se hizo un proceso de estandarización que permite tener todas las variables bajo una misma escala: $F \sim (0,1)$.

Tabla 1. Indicador para analizar los municipios más vulnerables

Componente	Variables
1. Factores de violencia	Presencia de minería.
	Área de cultivos de coca.
	Incautaciones de coca y base de coca.
2. Social	Necesidades básicas insatisfechas.
3. Geográfico	Índice de ruralidad.
	Cobertura de vías terciarias.
4. Institucional	Número de juzgados por 100.000 habitantes.
	Número de oficinas bancarias por 100.000 habitantes.
	Hospitales públicos.



municipios con presencia de alguno (o los dos) grupos guerrilleros, Farc y ELN, señalados con tres colores: rojo, amarillo y naranja. El rojo significa vulnerabilidad extrema, el naranja alta y el amarillo media.

Cabe decir acá que en este texto se habla del posconflicto como aquella etapa de tiempo que va desde el momento en que finaliza el conflicto armado interno y culmina –si evoluciona favorablemente– a una etapa de “normalización”, la cual, en sentido estricto, debería permitir la superación de una serie de condiciones que en años anteriores sirvieron como factores detonantes de violencia. Esa “normalización” se medirá en transformaciones institucionales, en desarrollo social, en inclusión, en garantías para el ejercicio de los derechos, en reconciliación y en una nueva cultura política democrática. Se estima que este periodo es cercano a los diez años (Valencia y Obando, 2015), lapso que se puede dividir en cuatro líneas de tiempo, que en algunos momentos se sobreponen, siendo fundamental distinguirlas. El diagrama 1 muestra estas temporalidades.

La primera etapa va desde el inicio de las negociaciones de paz hasta la firma de los acuerdos, y este periodo se concibe como de *alistamiento*, cuando el estado debería preparar una estrategia de intervención para evitar la reaparición de nuevas olas de violencia y profundizar en los procesos de consolidación estatal.

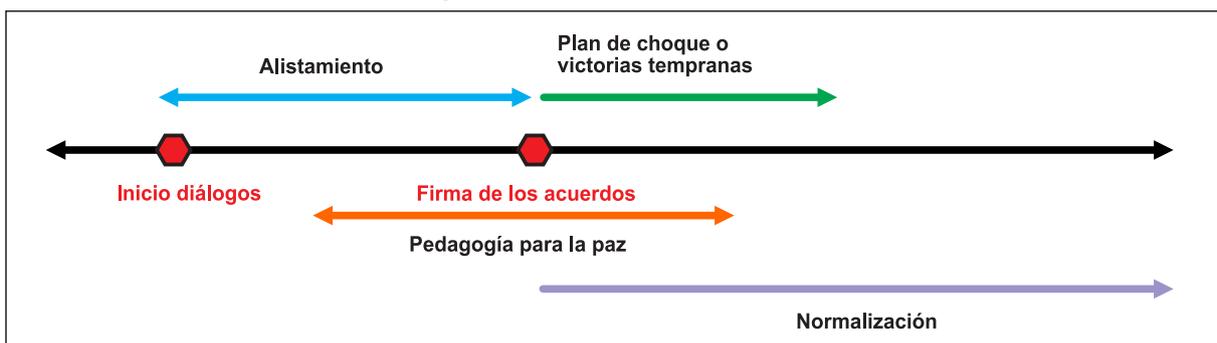
La segunda línea tiempo va desde el anuncio de un cese al fuego bilateral, pasando por la firma de los acuerdos de paz, y termina con el proceso de refren-

dación, sea cual sea el mecanismo de apoyo popular utilizado. Este periodo es conocido como el de *pedagogía para la paz*, es una etapa generalmente corta, y en algunos procesos de paz hay un cese bilateral y en otros no. Es fundamental para generar confianza en la población y para que apoye los acuerdos de paz. Este es, prácticamente, un periodo en el que la sociedad comienza a apoyar el proceso y vive una serie de beneficios que se observan en los territorios. Lo que hoy vive el país con el cese unilateral de fuego por parte de las Farc y con la disminución de ataques sobre la población civil es fundamental para que la población comience a creer en el proceso de paz; además, para consolidar la confianza entre las partes y comenzar el proceso de concentración de tropa y dejación de armas.

En este punto el proceso de paz tiene dos retos: ganar el proceso de refrendación, que requiere de una victoria lo más amplia posible, ya que la experiencia internacional muestra la importancia de ganar por mayorías amplias. Además, el reto fundamental en un conflicto armado prolongado de baja intensidad como el colombiano es lograr el apoyo popular necesario para hacer cumplir los acuerdos de paz. Es imperativo evitar que los procesos de reforma que se comiencen a adelantar después de la firma de los acuerdos terminen en una contrarreforma. Este es un reto mucho más difícil, de acuerdo con algunas experiencias, que el de lograr la aprobación del proceso en la consulta que se acuerde.

La tercera línea de tiempo va desde la firma de los acuerdos y los siguientes doce meses. Es lo que se

Diagrama 1. Etapas del posconflicto





conoce como el plan de choque, basado en una serie de acciones institucionales que permiten crear confianza en la población, ganar legitimidad al estado en diferentes territorios e impedir el desarrollo de factores que promuevan una nueva ola de violencia. La Fundación Paz y Reconciliación denomina este plan de choque como las *victorias tempranas para la paz*. No se trata de las transformaciones estructurales a mediano y largo plazo, pero sí de la creación de condiciones que las prefiguren y contribuyan a la construcción indispensable de un clima de confianza nacional e internacional con el proceso. En otras palabras, es una acción comunicativa en la que, aun no habiéndose desarrollado las transformaciones estructurales, la población percibe que algo ha cambiado y, de esta manera, genera una expectativa favorable que contribuye a acrecentar la legitimidad del proceso.

Charles Tilly muestra una serie de principios en los que se basa la democratización, y tal vez uno de los más importantes es el paso del abandono de la coerción como mecanismo de relación entre el gobierno y un grupo de ciudadanos (redes de confianza excluidas), y el paso al establecimiento de confianza y redes públicas de apoyo. Añade además que para tejer estas redes de confianza se debe caminar hacia: 1) la disolución de las redes de confianza segregadas; 2) la integración de redes de confianza antes segregadas; 3) la creación de nuevas redes de confianza políticamente conectadas (Tilly, 2010: 217).

La última línea de tiempo va de la firma de los acuerdos a los diez años siguientes, que es el periodo que permitirá la normalización del país y los territorios que sufrieron las olas de violencia más intensas.

El plan de choque o victorias tempranas incluye seis problemáticas centrales que se deben intervenir de inmediato una vez firmados los acuerdos:

1. Infraestructura básica de vida: electricidad, acueductos y alcantarillados, entre otros.
2. Infraestructura vial para la creación de comercios legales internos: vías terciarias y navegabilidad fluvial.

3. Administración de justicia y seguridad.
4. Tratamiento a las economías ilegales por medio de sustitución económica.
5. Impactos sobre infraestructura para la educación y las necesidades básicas insatisfechas.
6. Seguridad para las comunidades y los excombatientes.

Los retos de economías ilegales, administración de justicia y seguridad física para comunidades y excombatientes son de los que más atención requieren para evitar nuevas olas de violencia una vez se firmen los acuerdos de paz. Los territorios específicos son trascendentales, ya que allí generalmente se reproduce la economía que creó la guerra. Los conflictos armados prolongados crean una economía de la que se sobrevive, economía desarrollada en los territorios excluidos, marginados y donde hicieron presencia los grupos armados ilegales. Cultivos de coca, minería criminal, redes de extorsión son algunos ejemplos de lo que de no controlarse traería nuevas olas de violencia.

Además, estos territorios no están conectados o están mal conectados al mercado nacional, y allí hay pocas vías de comunicación, faltan sistemas de integración política y la ausencia de infraestructura social los ha constituido en una sociedad segregada y apartada. Allí no solo se deben construir escuelas, puestos de salud, carreteras, acueductos, etcétera, sino, y tan o más importante, se debe reconstruir la organización social o, en otros casos, ayudar a consolidar la existente. Por ello, es imprescindible que el estado responda rápidamente y establezca lazos de confianza con los habitantes, lazos que permitan integrar la población a la vida nacional.

Todo lo anterior significa que además de los cambios nacionales y estructurales, desde el centro es necesario crear una institucionalidad para estos territorios, transitoria y circunscrita a labores específicas.

A continuación este documento examinará la administración de justicia formal e informal, las dinámicas



de las economías ilegales y la seguridad para excombatientes y comunidades en el marco del posconflicto.

Economías ilegales y seguridad rural

Como se dijo, los conflictos armados prolongados generalmente crean economías que los sustentan, y la disputa por esos negocios se exagera en épocas de intensidad alta del conflicto o vacío en el control del mercado. No entraremos en este texto en la ya vieja disputa sobre la naturaleza de la guerra o de los conflictos de baja intensidad.

Durante gran parte de los siglos diecinueve y veinte, la mayoría de estudios, libros y análisis le dieron gran importancia al sustento político de las guerras, los conflictos armados y las revoluciones. Las motivaciones políticas, étnicas, religiosas e ideológicas eran explicativas de este tipo de conflictos. Hacia la década de los noventa del siglo pasado, Collier y Caldor sustentaron la tesis de que los conflictos en general, más que motivaciones de tipo político, tienen en el fondo motivaciones económicas. El dualismo utilizado por Collier es entre los conceptos de agravios y botín, de acuerdo con el cual la lucha por el botín explica la formación y motivación de estos grupos.

Desde ese momento la academia vivió una división en dos corrientes teóricas. Sin embargo, un grupo armado ilegal tiene ambas características, es decir puede estar motivado por razones étnicas, religiosas o por la desigualdad económica, pero esto no va en contravía de que esta estructura criminal esté inmiscuida en economías ilegales. Al necesitar la guerra de sustento económico, esta dualidad hace parte de las caras de una misma moneda.

Gattes resuelve brillantemente esta dualidad.

La posición geográfica de un grupo y cómo se distribuye en un espacio ideológico o étnico determina y forma la estructura organizativa de un grupo re-

belde. Recientes investigaciones exploran las motivaciones económicas que sustentan las diferencias entre la reclamación de la rebelión (la búsqueda de botín) y la quejas de rebelión (ideológica/búsqueda de la justicia) (Collier y Hoeffler, 2001). La búsqueda del botín por parte de los grupos se centra en las operaciones mineras (ej. diamantes en Angola, Sierra Leona y el Congo) o el procesamiento y transporte de droga (cocaína en Colombia). La mayor parte de esta investigación caracteriza la distribución de los salarios y otros beneficios pecuniarios (“dividir el botín”)⁽²⁾. Indudablemente, tal economía o la motivación “basada en la codicia” afecta la forma en que se sitúan y distribuyen las recompensas dentro de una organización rebelde. Sin embargo, ese análisis de la economía de conflicto civil, reaccionando contra la extensa bibliografía que ha destacado el papel de la ideología y la etnicidad en la rebelión, subsume la ideología y la etnia como factores causales y hace hincapié en las motivaciones económicas para la rebelión. Trabajos alternativos como el de Sambanis (2000) y Fearon y Laitin (1999) caracterizan aspectos distintos a la ideología y la etnia como base de la guerra civil. Este estudio integra los roles de la etnicidad y la ideología dentro de un marco económico para el análisis. Incluso para el grupo con el botín más grande. La aproximación étnica, ideológica y geográfica cumple un papel directo en formar el patrón de lealtad y reclutamiento en un ejército rebelde. Del mismo modo, los grupos con motivaciones étnicas e ideológicas no motivan a sus miembros solo con premios no pecuniarios (Gattes, 2002. Traducción de los autores).

La pregunta central es hasta dónde estas economías perdurarán luego de la dejación de armas por parte de las Farc y el ELN. O, por el contrario, hasta dónde los territorios donde se desarrollan estas economías y que coinciden con zonas de presencia de las guerrillas serán ocupados por otros actores armados ilegales una vez se firmen los acuerdos de paz.

La economía del narcotráfico y, particularmente, los dos primeros eslabones de la cadena, es decir el

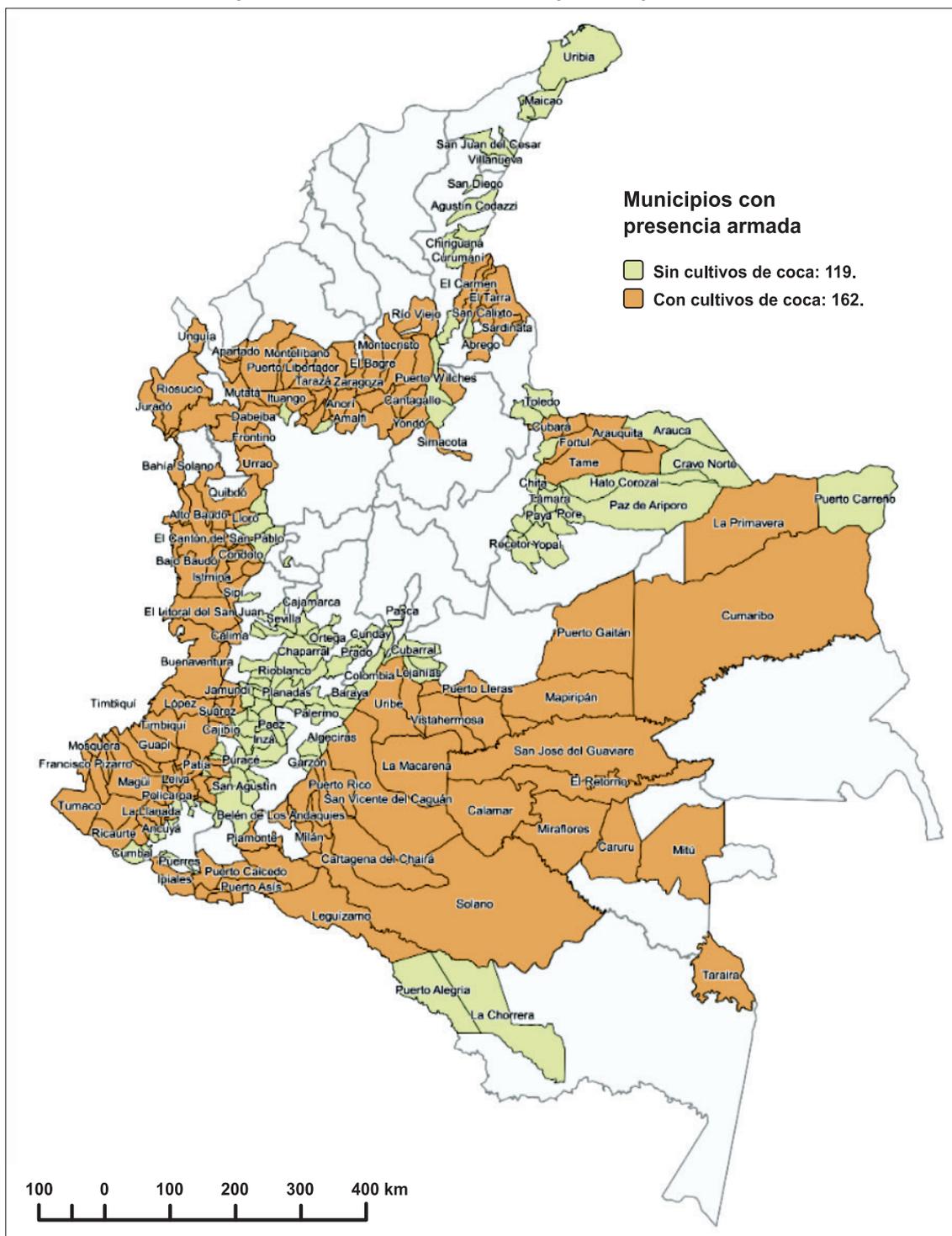
(2) Véanse también Addison, LeBillion y Murshed (2000); Azam (2001); y Collier y Hoeffler (2001).



cultivo de la hoja de coca y el procesamiento de la pasta base de coca, tienen una coincidencia alta con la presencia de las guerrillas, particularmente de las Farc. Del total de municipios donde están presentes

los grupos guerrilleros (doscientos ochenta y uno), hay cultivos de coca en ciento sesenta y dos, como lo muestra el mapa 2.

Mapa 2. Cultivos de coca en municipios del posconflicto



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.

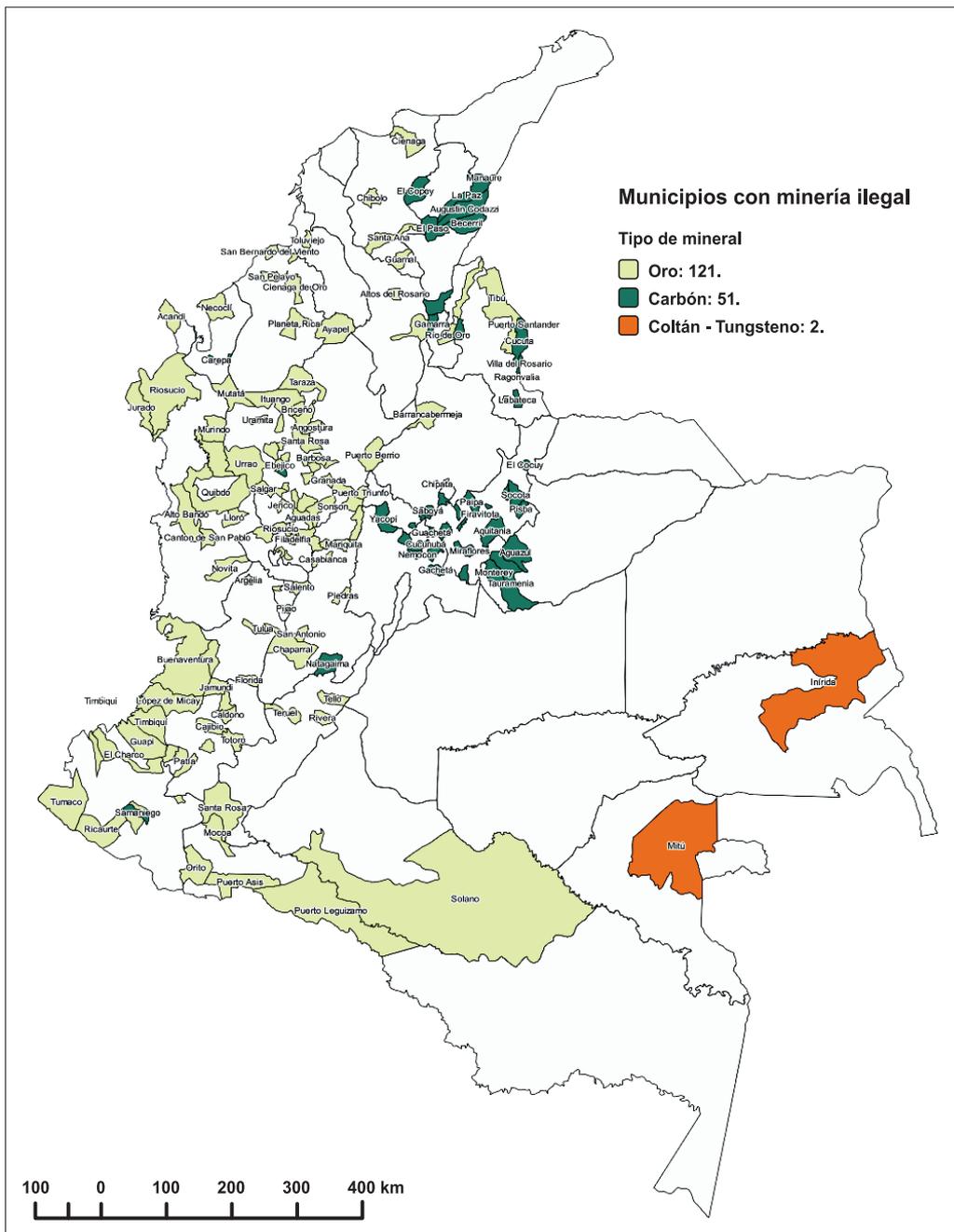


En el caso de la minería ilegal, la situación es similar. De acuerdo con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional (Dicar), cerca de doscientos municipios tienen presencia de minería

ilegal³, como lo muestra el mapa 3, siendo los departamentos más afectados Antioquia, Chocó, Cauca y Nariño, todos ellos con presencia de guerrillas y bandas criminales

3 Es necesario diferenciar entre la minería ilegal y la informal, y entre ellas y la criminal. La informal no necesariamente está al servicio de organizaciones criminales.

Mapa 3. Minería ilegal en Colombia



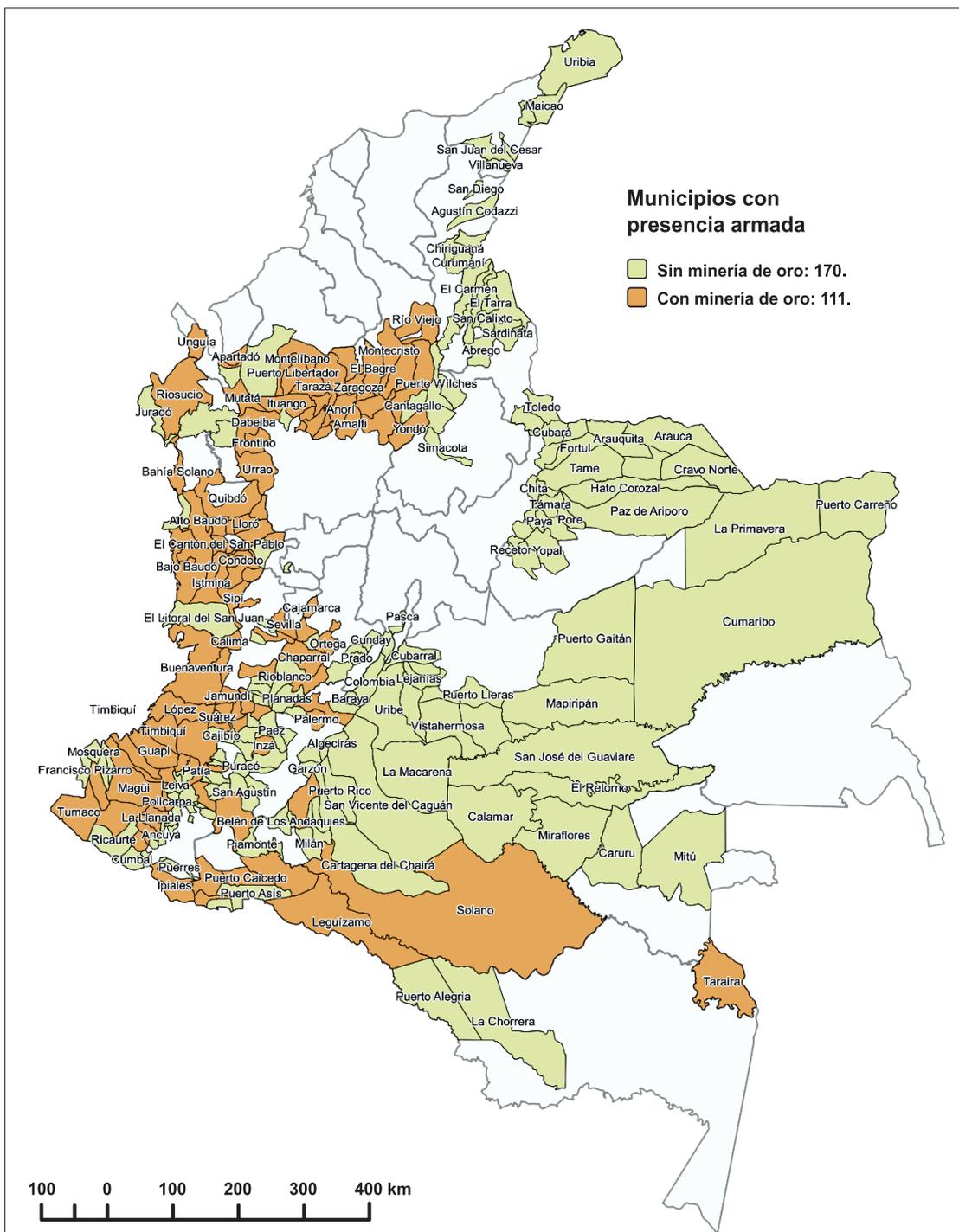
Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.



La cantidad de municipios estimada es parte de un gran subregistro, ya que no se cuenta con datos confiables del número de sitios con explotación minera criminal. Sin embargo, parece existir una tendencia

coincidente entre lugares donde hay minería aurífera legal y zonas de explotación criminal e ilegal del oro. El mapa 4 muestra la zona de explotación legal de este metal en Colombia, cruzado con los doscien-

Mapa 4. Minería del oro en municipios del posconflicto



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.



tos ochenta y un municipios que serían objeto de la aplicación de los acuerdos de paz firmados en La Habana.

A diferencia del mercado de la coca, que está distribuido entre las diferentes organizaciones criminales y grupos armados ilegales, el de la minería ilegal está en disputa, es decir que grupos guerrilleros y bandas criminales ejercen influencia sobre una misma mina. En el sur de Bolívar, por ejemplo, varias minas de oro deben pagar extorsión a dos o tres grupos armados ilegales. Además, la economía criminal de la minería requiere de cuerpos estables y permanentes que la protejan.

En este punto surgen tres preocupaciones principales. Primera, una vez las guerrillas dejen las armas es posible prever la intensificación de la violencia debido a la disputa de otros actores armados por el control de los sectores del mercado y territorios que dejen libres las Farc y el ELN. La segunda hace referencia a la seguridad de quienes dejen las armas. Es decir, en la medida en que los combatientes de las Farc y el ELN se queden en las zonas donde operaban, los proyectos de sustitución de rentas ilegales y combate a la ilegalidad pueden poner en peligro la vida de los guerrilleros que dejen las armas y comienzan a liderar procesos de transición a la legalidad en esos territorios. El tercer riesgo es la reincidencia de combatientes. En la medida en que otras estructuras criminales intentarán copar los espacios dejados por las guerrillas, y sumado a ello, en presencia de economías ilegales, es posible prever la reincidencia de algunos combatientes de las guerrillas.

Control y combate a economías ilegales	Evitar o mitigar una ola de violencia que llegue por terceros actores que intenten copar el territorio.
	Proteger la vida de los excombatientes que lideren procesos de sustitución de cultivos.
	Evitar reincidencia y traspaso de conocimientos y capacidades criminales por parte de mandos medios de las guerrillas.

Se podría hablar incluso de un cuarto riesgo: la regulación de los conflictos sociales derivados de las transacciones económicas que se desarrollan en el marco de estas economías ilegales. Por ejemplo, el pago de deudas entre campesinos cocaleros e intermediarios, el pesaje de la coca o su traslado. Generalmente, los grupos guerrilleros regulan este tipo de conflictos, lo que permite que se resuelvan pacífica, no violentamente.

La preocupación en este punto se relaciona entonces con las estrategias diseñadas para combatir estos mercados ilegales, que deben ir más allá de perseguir a la población que habita en esas zonas y se deben concentrar en combatir y limitar el flujo y las redes por donde circulan dichos mercados ilegales. En últimas, la ecuación es sencilla: la rentabilidad que ofrecen los cultivos de uso ilícito (apenas para sobrevivir en el caso de los campesinos), en contraste con la inexistencia de cadenas productivas de productos legales y la falta de garantías para la apertura de mercados con productos propios de la región, lleva a los campesinos a aferrarse a esta economía ilegal, casi que obligatoriamente. La coca y la minería en muchas zonas funcionan como una economía de enclave.

El análisis es más complejo cuando se determinan los niveles de regulación económica que ejercen las guerrillas sobre estas economías ilegales. En su ya legendario libro *Las luchas campesinas del siglo XX*, Eric Wolf es ágil al notar cómo para que haya una revuelta o una revolución se requieren dos condiciones: motivos y medios. Allí donde falte uno, la revuelta, revolución o guerra fracasará. Los medios en todo caso no son similares de un territorio a otro, y habrá algunos que aporten más a la revuelta que otros.

Lo anterior significa que la injerencia de las guerrillas en las economías ilegales no es homogénea, en algunos casos es mayor que en otros y en gran parte estos niveles de injerencia dependen de cuatro factores:

1. La presencia de otros grupos armados ilegales y, por ende, los niveles de confrontación.



2. Los grados de permanencia en el territorio.
3. Los niveles de dependencia económica de la población de dichas economías ilegales.
4. La distancia geográfica entre las diferentes partes de la cadena del mercado ilegal.

Presencia de otros grupos armados ilegales y niveles de confrontación

En este punto hablamos al menos de tres tipos de territorio.

1. En disputa.
2. Compartido.
3. Con presencia hegemónica.

Aquí no incluimos un territorio adicional en cualquier conflicto armado, el controlado por el estado, debido a que el análisis solo lo hacemos desde el punto de vista de economías ilegales y pensando en un posconflicto. Se da por descontado que al combatir estas economías ilegales el estado causará perturbaciones en estas zonas.

Los grados de permanencia en el territorio

La estabilidad territorial es tal vez uno de los principales factores a la hora de entender los niveles de regulación social que ejercen los grupos armados ilegales. La administración de justicia se basa en la regularidad de la prestación del servicio y, por ende, de protocolos estrictos, además de hacerlo en la eficiencia y la eficacia.

Una de las razones por las que los grupos paramilitares lograron modificar el mapa político en varias regiones del país y las Farc casi en ninguna es la estabilidad en el territorio. Debido a los niveles de combate, las Farc no lograron controlar permanentemente ninguna cabecera municipal, mientras que los paramilitares sí lo hicieron.

Para nuestros efectos, esta presencia territorial se puede dividir en tres.

1. Territorio de tránsito.
2. De permanencia rotativa
3. De incursión.

El de tránsito es lo que se entiende por corredores de movilidad, donde las guerrillas tienen una base social fuerte, pero su presencia no es visible, tampoco agresiva y generalmente su interferencia social es relativamente alta, pero no así la económica.

Los territorios de permanencia rotativa son los que podría denominarse el campo de acción de un frente guerrillero, generalmente pueden ser tres o cuatro municipios por donde se mueve una estructura guerrillera. Su presencia es intermitente pero regular. Así, por ejemplo, el frente 48, que opera en el bajo Putumayo, tiene cuatro compañías que se mueven haciendo presencia en corregimientos o veredas una vez por mes. Esta estabilidad es particularmente influyente en zonas rurales.

Finalmente, los territorios de incursión son aquellos donde las guerrillas logran tener una influencia con milicianos y su presencia es mucho más depredadora, por cuanto la obtención de renta es su única política.

Niveles de dependencia económica de la población

Este es otro factor fundamental para entender los niveles de injerencia y regulación de economías ilegales que ejercen los grupos armados ilegales. Allí donde la dependencia es superior a 70% del ingreso de una familia, los niveles de influencia de esos grupos armados son bastante altos. Ya que allí esos grupos funcionan como un estado de hecho, que defiende esta economía ilegal de las diferentes acciones que emprende el estado de derecho para combatir la minería ilegal.



Así las cosas, se podría establecer una categorización entre niveles, los cuales dependen de la región en cuestión.

- ♦ Alta.
- ♦ Media.
- ♦ Baja.

Distancia geográfica de los diferentes eslabones de la cadena del negocio ilegal

En este caso son importantes dos economías: la de la droga y la minería criminal. Una zona que concentra la producción, el procesamiento e incluso parte del embarque será segura zona de disputa, a sangre y fuego, de grupos armados ilegales. En aquellas donde solo hay un eslabón o dos del mercado ilegal será más fácil prevenir la incursión de otros grupos ilegales. Esta situación se puede ejemplificar por medio de dos escenarios muy distintos.

Por un lado, la Sierra Nevada de Santa Marta, donde se cultiva la coca, se procesa la pasta base y se produce el clorhidrato de cocaína, que se embarca para la exportación. Todo en un mismo territorio.

Por otro, en Barbacoas, departamento de Nariño, hay minas explotadas por grupos armados ilegales. En la zona urbana las Bacrim controlan una serie de supermercados y cooperativas donde las comunidades deben cambiar el oro por alimentos, productos o dinero. Allí la onza de oro se paga muy por debajo del precio real. Estas cooperativas y mercados son controlados por una serie de comerciantes que trabajan para las Bacrim, popularmente conocidos como paisas. De Barbacoas a la frontera con Ecuador es relativamente cerca, no más de cinco horas, además el transporte es fácil, se garantiza el lavado de forma segura y la corrupción de las autoridades de policía y militares garantiza tranquilidad en el transporte.

Otra situación es la que se presenta en algunas zonas del departamento del Cauca, donde coinciden los cultivos y el procesamiento de la pasta base. Allí

mismo es adquirida por intermediarios, quienes la trasladan a otros puntos donde la procesan para convertirla en cocaína. Esto hace más fácil evitar una confrontación armada.

Así las cosas, en un territorio podrá haber combinaciones de los cuatro factores anteriores. Por ejemplo, puede estar en disputa uno en donde las guerrillas hagan presencia rotativa, en donde además la dependencia de economías ilegales sea alta y que sea parte la cadena del mercado ilegal. Es el caso del Pacífico nariñense, zona que en el posconflicto puede convertirse en otro polvorín.

La Dirección de Carabineros y Seguridad Rural

Para afrontar estos retos, el estado colombiano ha ido creando una estructura de seguridad y convivencia rural, basada en una serie de mecanismos alternativos para resolver conflictos, estructura casi inoperante en las zonas rurales. Además, desde hace varias décadas viene fortaleciendo su estrategia y estructura en el área de seguridad rural, habiéndose expedido, entre otras medidas, el decreto 4222 del 23 de noviembre de 2006, que promovió la constitución de la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural (Dicar) como un cuerpo policial integral. En el artículo 1° del decreto se establece como misión de esta Dirección:

La Dirección de Carabineros y Seguridad Rural es la unidad de la Policía Nacional que contribuye al direccionamiento (*sic*), proyección y fortalecimiento del servicio policial especializado y permanente en el área rural, mediante un efectivo planeamiento operativo, que permita un proceso de cobertura y desarrollo de planes de prevención, disuasión y control de los delitos y contravenciones, que coadyuve a satisfacer las necesidades de seguridad ciudadana⁴.

4 Policía Nacional. www.policia.gov.co. Resolución 02059 de 2007. Dicar.



Dentro de su concepción, la Dicar tiene tres objetivos principales, que no necesariamente se encuentran explícitos en los documentos. Por un lado, “permitirá la recuperación del tejido social en los campos de la nación, fortaleciendo la confianza de sus pobladores hacia la institución (...)”⁵. Es decir, su fundamento se enfoca en el trabajo comunitario y su relación con la población local. Más allá de las necesidades de responder al crimen y de brindar seguridad a campesinos y ganaderos en zonas rurales, se enfoca en crear confianza entre la población y la institucionalidad estatal.

El segundo objetivo de fondo es apoyar a la población rural en su quehacer diario, lo que significa prestar una serie de servicios o asistencia técnica a los campesinos. Y el tercero busca regular cierta justicia policiva, de acuerdo con la cual el orden se regula a partir de manejar comportamientos, un asunto mucho más de relaciones vecinales y contravenciones.

De estos tres objetivos casi ninguno se cumple en la actualidad. Aun cuando se cuenta con un escuadrón de mujeres que trabajan en crear confianza con la población y se han hecho grandes esfuerzos para garantizar la permanencia en el territorio y la comunicación comunitaria, su presencia no es estable, la Dirección se ha militarizado y en varias zonas se la ve como algo anexo o complementario a otras fuerzas o estructuras de la policía o las fuerzas militares.

Según informe de 2012 de la coronel Sandra Hernández, la Dicar tiene presencia en 1.056 zonas del país, donde trabaja con diferentes organizaciones ganaderas y campesinas⁶. La dependencia cuenta con seis unidades:

1. Carabineros montados, cuyo trabajo está enfocado en los campesinos, brindando seguridad con patrullajes rurales y creando relaciones estables para mejorar la convivencia en el campo.
2. Grupos de operaciones especiales rurales.
 - a. Escuadrón móvil de Carabineros: unidades de acción inmediata que actúan como fuerza contraguerrillera en operaciones conjuntas con el Ejército. Es la versión militarizada de la Dicar.
 - b. Grupo de operaciones especiales de hidrocarburos: creado como frentes de seguridad rurales para prevenir los delitos que se puedan presentar en el campo, el grupo se conformó como respuesta al robo y ataques a la industria de extracción de hidrocarburos y es responsable de la individualización y judicialización de los delincuentes que se apoderen ilegalmente de estos⁷.
3. Fuertes de Carabineros: patrulleros técnicos en explotación agropecuaria diversificada, trabajan en la ejecución y el mejoramiento técnico de proyectos productivos para el desarrollo económico de las comunidades.
4. Unidad contra la minería ilegal (Unimil).
5. Grupo especial para la restitución de tierras (Uniret).
6. Estaciones y subestaciones de policía rural del país.

En la actualidad hay cuarenta y cinco escuadrones móviles de Carabineros, que constituyen un grupo entrenado y capacitado para contrarrestar acciones hostiles de grupos guerrilleros y enfrentar las acciones de las bandas criminales. Los escuadrones móviles saben cómo actuar, por ejemplo, en una acción de zonas de combate, a diferencia de los grupos Carabineros y guías, que desarrollan actividades de convivencia ciudadana, prevención y enfoque comunitario. En términos estrictos, la Dicar cumple actualmente sobre todo cuatro labores, la mayoría de ellas no especificadas en su creación, sino que fueron surgiendo

5 Policía Nacional, www.policia.gov.co. Resolución 02059 de 2007. Dicar.

6 <http://www.contextoganadero.com/ganaderia-sostenible/direccion-de-carabineros-presento-informe-de-gestion-2012>

7 Video introductorio promocional de la Dicar. https://www.youtube.com/watch?v=XW_ANOYR3vw



a medida que cambiaban las dinámicas de seguridad en el país.

La primera es el combate a una serie de redes criminales que operan el mercado de la minería criminal y la comercialización ilegal de hidrocarburos. Del poco más de 10.000 efectivos de la Dicar, el Grupo de Operaciones Especiales Hidrocarburos cuenta con setecientos cuarenta y cinco policiales, divididos en catorce secciones que cumplen su función en todo el territorio nacional. La Unidad de Minería Ilegal cuenta, por su parte, con trescientos veintiún miembros. A mayo de 2015 había cuatro escuadrones móviles de Carabineros Unimil, divididos en doce secciones, los cuales cumplen su función en todo el territorio nacional. Los Emcar son un poco más de 4.000 hombres, que conforman grupos de choque, que ni siquiera son de estabilización, por lo que no tienen estabilidad en el territorio. Combaten a redes criminales y su presencia no es permanente.

La segunda función de la Dicar es la de complementar acciones de protección a población objeto de restitución de tierras. Si bien este grupo podría ser considerado como una fuerza de choque, lo cierto es que en la medida que la protección a estas comunidades puede tardar entre dos y dieciocho meses, hay cierta estabilidad en las zonas, lo cual permite también mayor contacto con la población.

En algunos de estos casos, la relación entre la policía y las comunidades es difícil, pero poco a poco va mejorando. En otros sigue siendo hostil, pero como a las comunidades no les gusta que les quiten la protección policial, a pesar de la hostilidad una vez se les va a retirar protestan y piden de nuevo la protección. A la fecha existen seis Escuadrones Móviles de Carabineros Uniret, divididos en dieciocho secciones y que cumplen su función en todo el territorio nacional.

La labor de proteger las zonas de restitución de tierras crecerá a medida que avance el proceso por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, y aún más una vez firmados los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y los grupos guerrilleros.

La tercera labor que cumple la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural son acciones de disuasión ante manifestaciones o protección de espacios públicos en momentos de aglomeración pública. Este tipo de acción se cumple principalmente en áreas metropolitanas y ciudades capitales. Se podría decir que esta es una fuerza que va de lo disuasivo a lo preventivo. Se le conoce como el grupo de Carabineros y guías. En estos casos, los Carabineros tampoco son estables en el territorio, por lo que no logran tener contacto permanente con la población. No obstante, en principio no son grupos de choque.

La cuarta labor de la Dicar es tal vez la esencial: se traduce en una serie de trabajos comunitarios mediante los que se logra generar confianza en la población. Esta labor incluye varias estrategias, como la sección femenina que desarrolla trabajo en diferentes zonas rurales de Colombia por un tiempo que oscila entre una semana y cuatro meses. La Dirección tiene también el programa Carabineros gestores de convivencia y prosperidad rural, que se enfocan en brindar asesoría técnica a campesinos. Por último, se desarrollan actividades para mejorar la comunicación con las comunidades.

Llama la atención que la presencia de la Dicar en los doscientos ochenta y un municipios es solo de choque, ya sea contra la minería ilegal o la explotación de hidrocarburos. En lo demás, en los municipios que serán objeto de intervención una vez firmados los acuerdos de paz, las comunidades poco conocen a los Carabineros, debido en gran parte a que son zonas de presencia guerrillera, donde las actividades comunitarias son difíciles de desarrollar o, cuando se hacen, son esporádicas.

A este punto, con respecto a la seguridad y la convivencia rural se pueden sacar cuatro conclusiones. Por un lado, la Dicar no cuenta con efectivos para prestar seguridad en estos doscientos ochenta y un municipios.

Segundo, todo parece indicar que con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural debe decidirse entre



dedicarla a acciones en zonas rurales de protección y choque como en el caso de la minería ilegal, los hidrocarburos y acciones de choque contra organizaciones criminales, o a acciones de tipo comunitario y de garantía de la convivencia y unos mínimos de justicia policial. Los carabineros montados, el escuadrón femenino e incluso la Unidad de Restitución de Tierras podrían ser un ejemplo de esto último.

Lo cierto es que ambas cosas no las podría hacer, ya que las comunidades no entenderían esas diferencias entre un grupo de choque y una unidad que lidere tareas de convivencia: en una comunidad que vive de la minería ilegal no se entiende cómo un día llega un grupo de choque a quemar dragas y al siguiente una unidad promueve actividades sociales y culturales o presta asistencia técnica.

Esta es una de las decisiones más complejas que se debe tomar, ya que son necesarias las tareas de choque contra la minería ilegal, el narcotráfico y el tráfico de hidrocarburos, por cuanto el combate a estos mercados ilegales es fundamental para asegurar un posconflicto pacífico. Cabe recalcar en que esta guerra no se debe hacer solo contra las comunidades indefensas.

La tercera conclusión es que la Dicar sufrió un proceso de militarización, explicable por los niveles de confrontación armada de la última década. No obstante, esta no fue la función con la que se concibió, y la transformación o el cambio de doctrina no serán fáciles, aun cuando existen esfuerzos por volver a los objetivos iniciales de una Dirección de Carabineros con fines preventivos y disuasivos que trabaje con la comunidad también en otro tipo de labores.

Por último, y muy importante, la Dicar y la Policía Nacional deben crear mecanismos que permitan mayor estabilidad de sus miembros en el territorio, lo que significaría contar con presupuesto estable y suficiente, funciones claras y el personal necesario.

Mecanismos de resolución de conflictos en el área rural

Aun cuando los asuntos de administración de justicia en el área rural, seguridad para excombatientes y tratamiento de las economías ilegales están relacionados, a la hora de definir una política pública al respecto es necesario establecer diferencias. Esta diferenciación no es solo temática, sino también territorial. El posconflicto tiene o podría tener dos niveles de acción institucional y una institucionalidad transitoria. Stathis N. Kalyvas (2004), académico que estudia las guerras civiles y los conflictos armados, ha llegado a la conclusión de que generalmente las guerras civiles, los grandes movimientos sociales y olas de violencia que invaden un país, aun cuando podrían agruparse en algunos discursos o causas justificadoras nacionales, en realidad obedecen a múltiples causas locales o situaciones regionales, que en un momento determinado confluyen en un gran movimiento nacional. En este sentido, tal vez el mejor ejemplo sea la revolución China.

Estas causas locales pueden ser similares discursivamente pero seguro son de diferente naturaleza. Por ejemplo, el problema de la tierra en el departamento del Cauca se relaciona con el acceso y la distribución de la misma. En el Putumayo, en cambio, aun cuando esta discusión existe, el problema fundamental es su formalización, ya que la mayoría de la tierra está en ley 2a de 1959 o es parque nacional, y muchos colonos no tienen los títulos que podrían permitirles acceder a créditos productivos.

Así las cosas, lo que se entiende por posconflicto en realidad puede ser analizado desde una serie de escenarios, que dependerán al menos de tres factores. Primero, del apoyo popular a los acuerdos y a su aplicación, entre ellos la justicia transicional. Segundo, del tipo de alianza que se establezca en las élites nacionales y regionales con respecto a la paz. Para O'Donnell y Schmitter (1986), el papel de las élites dentro de la viabilidad de los acuerdos de paz y el futuro del posconflicto es fundamental. Para muchos autores es trascendental el papel de determinados



grupos sociales (Skocpol, 1984). Por último, es fundamental también el papel de la comunidad internacional y el apoyo que le dé a lo acordado.

El tercer punto en el que coinciden varios expertos en procesos de transición es en que el posconflicto no puede confundirse con la agenda de desarrollo del país. En consecuencia, al proceso de paz y a los acuerdos no se les puede pedir todo tipo de acciones institucionales o de infraestructura. En general, un proceso de paz derivado de un conflicto armado de algo más de cincuenta años puede tener dos objetivos. Primero, solucionar aquello denominando como las causas estructurales; esta posición parte de la idea de que existen unas condiciones sociales, políticas y económicas estructurales que llevan a que un segmento de la población decida empuñar las armas, y que mientras esas causas no cambien será difícil llegar a un proceso de normalización democrática, siempre se estará sujeto a oleadas de violencia. En este caso se citan como problemas estructurales asuntos relacionados con la participación política y el acceso a la tierra, entre otras. El segundo objetivo de la negociación es buscar lo que podría denominarse el retorno al punto de partida, es decir volver al punto en el cual partió la guerra, restaurar todo aquello que ocasionó el conflicto. El actual proceso de paz con la guerrilla de las Farc y el que se inicie con la del ELN le apuntan a una combinación de las dos, aun cuando es más cercano al segundo objetivo.

Mecanismos informales

Para el caso de la administración de justicia en las zonas rurales, se podría decir en principio que en las zonas de conflicto los grupos armados son los que la han administrado. Durante años lo hicieron directamente y más recientemente por medio de las juntas de acción comunal en varias zonas del país.

Aquí se deben diferenciar tres tipos de justicia, que se cruzan: la justicia formal que debe impartir el estado, basada en las inspecciones de policía, los juzgados, la justicia policial y mecanismos de conciliación

como jueces de paz o conciliadores en equidad. La mayoría de estos programas operan en zonas urbanas. Segundo, la justicia regulada y administrada por comunidades locales como resguardos indígenas, consejos comunitarios negros y algunas comunidades campesinas por medio de las juntas de acción comunal. Por último está la justicia administrada por grupos armados ilegales, en este caso directamente o, en algunas ocasiones, por medio de las juntas de acción comunal.

Es importante el papel que tiene el poder comunal en los territorios donde hacen presencia las Farc y en la administración de justicia comunitaria. Dicho papel es de doble vía: por un lado, en algunas zonas es un mecanismo de instrumentalización de las Farc para ejercer control social, aunque este poder comunal va ganando cada vez mayor independencia. Por otro, todo parece indicar que las juntas de acción comunal serán el mecanismo de reintegración política que utilizará esta guerrilla una vez firmados los acuerdos. El diagrama 2 muestra la diferenciación de zonas, de acuerdo con la influencia que ejercen las Farc sobre este poder comunal.

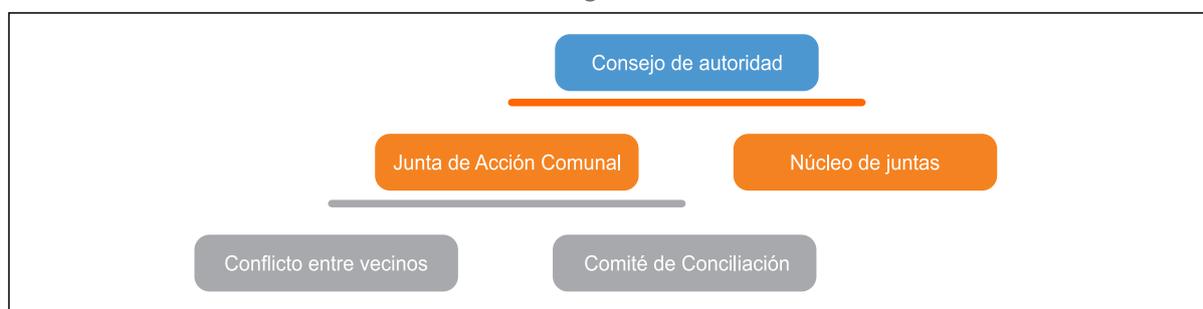
Investigaciones de la Fundación Paz y Reconciliación han logrado determinar cómo funciona esta estructura paralela creada por las Farc. Hasta el año 2005, ellas hacían directamente lo que denominaban consejos de autoridad y en otros casos consejos de resolución de conflictos, mediante reuniones mensuales en que la guerrilla reunía a las comunidades para solucionar problemas vecinales que iban desde asuntos de linderos hasta sentimentales. En este proceso de administración de justicia hubo dos fenómenos: por un lado, el grupo guerrillero cometió todo tipo de arbitrariedades, principalmente en la época de mayor dominio militar, momento en que comentarios, rumores e informaciones sin contrastar hicieron que en varias zonas se produjera una verdadera cacería de brujas. Vecinos disgustados unos con otros o con problemas de linderos acudían a la guerrilla y acusaban a su colindante de ser colaborador de la fuerza pública, lo cual trajo un gran rechazo por parte de la población a este tipo de situaciones. En todo caso, las Farc continuaban administrando justicia en estas zonas.



Diagrama 2.



Diagrama 3.



Lo segundo fue que esta administración de justicia creó una serie de enclaves político-administrativos, es decir los comandantes de diferentes estructuras de las Farc adquirieron una importancia comunitaria determinante, lo que llevó en muchos casos al reconocimiento de la guerrilla, pero también a la creación de enclaves autoritarios.

Ante el desgaste político de las Farc y la ofensiva de la fuerza pública, la guerrilla se vio obligada a cambiar su método de administración de justicia, y pensando sobre todo en su inserción política optó por crear una estructura de justicia paralela con diferentes instancias. El diagrama 3 muestra dicha estructura de justicia paralela.

Desde 2013, esta guerrilla viene distribuyendo un manual de convivencia⁸, que venía siendo aplicado desde hace varios años pero que ahora ha oficiali-

zado en sus zonas de operación. En él, por ejemplo, todo habitante de la vereda o el barrio debe estar afiliado a la Junta de Acción Comunal, y a partir de allí se estructura la administración de justicia.

Cada Junta de Acción Comunal debe crear un comité de conciliación, adonde llegan los primeros casos de conflictos entre vecinos; si este no puede solucionarlo, el caso pasa a una segunda instancia, la Junta de Acción Comunal en pleno; si allí tampoco se resuelve, se pasa a un núcleo de juntas, que es una agrupación de juntas de acción comunal de varias veredas. Y si allí tampoco se resuelve, pasa al grupo guerrillero.

Es importante aclarar que la autonomía de las juntas de acción comunal en estas zonas del país no es absoluta, y que la supervisión de las Farc es amplia. Así las cosas, por ejemplo, un proceso judicial de asistencia alimentaria en el ámbito del estado colombiano, con tres conciliaciones, tarda en promedio de seis a ocho meses, aun cuando generalmente son años. De acuerdo con los mecanismos existentes en

8 Fundación Paz y Reconciliación. 6 de febrero de 2014. <http://www.pares.com.co/grupos-armados-ilegales/farc/farc-dan-conocer-manual-de-convivencia-en-putumayo/>



zonas de presencia de las Farc, tarda, en promedio, de dos a tres semanas.

Llama la atención que la población de las zonas de presencia de la guerrilla de las Farc acude a este sistema informal en casos de contravenciones, conflictos por linderos y problemas de civismo. Lo hace también en situaciones en las que el estado colombiano no interviene, como asuntos sentimentales o control de determinadas prácticas sociales. Mientras tanto, en delitos graves como el homicidio, la población sí acude a la justicia estatal, sabiendo incluso que sus niveles de impunidad son altos.

Lo cierto es que en la mayoría de las zonas donde las Farc mantienen un dominio importante funciona esta institucionalidad paralela. Además, allí las inspecciones de policía son pocas y no tienen los recursos necesarios para funcionar. E, igualmente, instituciones como las casas de justicia o las comisarías de familia operan sobre todo en zonas urbanas, y su presencia en áreas rurales es mínima, por no decir inexistente.

La recurrencia de los mecanismos de intervención en la solución de conflictos sociales por parte de la guerrilla no es permanente, depende no solo de la distancia y la ruralidad, sino también de la expansión de las Farc o de su retirada del terreno, así como de las habilidades de sus líderes militares locales. En una entrevista en Neiva, un ciudadano decía:

Hasta 2009, cuando existía un comandante llamado *el Mocho*, las Farc hacían “limpiezas sociales”, intervenían en peleas matrimoniales, pago de deudas, pero desde que este fue asesinado, alrededor de 2009, en zonas rurales o más cercanas a Neiva ya no se acostumbra la intervención de la guerrilla en estos casos⁹.

En Florencia la situación es similar, y es así como en los últimos años el control social de las Farc ha variado también, aun cuando todavía se sabe de su

presencia reguladora en zonas rurales como El Pará, Norcasia, Año Nuevo y El Chontaduro. Un entrevistado recuerda así transformaciones en ese rol regulador en Florencia:

Antes no permitían el chisme como práctica fuerte, hasta hace unos cinco años (2009). Ellos no dejaban que en caseríos o inspecciones se estuviera bebiendo en días laborables, más bien los castigaban con ponerlos a trabajar en alguna obra que ellos estuvieran haciendo o multándolos económicamente. Ya esto se dejó de hacer¹⁰.

El mismo entrevistado evaluó otras prácticas generales de las Farc que ya no se presentan, según apreció positivamente:

Antes, la guerrilla mataba primero y preguntaba después, especialmente desde 1998 hasta 2005. Desde 2005, al menos se puede entrar a dialogar con ellos, para solucionar los problemas de manera más civilizada. Antes no se llamaba a nadie para contrastar versiones, y la delación o la acusación se usaban para quitarse de encima rivales comerciales, económicos o sociales¹¹.

El alcance de la intervención de las Farc en asuntos sociales locales es amplio y diferenciado:

Hay áreas del Caquetá en donde controlan la explotación de fauna y flora. De hecho, hay zonas de Solano en donde está prohibido cazar animales silvestres y la deforestación. Lo mismo en San Vicente, donde está prohibida la tala de grandes extensiones de árboles, eso está controlado.

En zonas de alta influencia guerrillera, como la Unión Peneya, también intervienen en riñas, y en esos municipios ellos no permiten que entre vecinos haya problemas por ninguna causa –si los hay, buscan solucionarlos–, ni permiten la entrada de personal nuevo al área: si alguien va a zonas con

9 Entrevista 5, 12 octubre de 2014 en Neiva (Huila).

10 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia (Caquetá).

11 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.



alta influencia de ellos, si va a trabajar como jornalero, debe llevar recomendación del presidente de la Junta de Acción Comunal donde haya trabajado. El campesino o dueño de tierra o patrón deben hacerse responsables por cualquier anomalía que cometa dicho trabajador. Lo mismo sucede en el sector educativo, donde para entrar a zonas de bastante influencia guerrillera el que vaya debe avisar primero al rector, y este a su vez coordinar y revisar si puede ingresar o no (se ingresa previo aviso)¹².

En la zona rural del departamento del Caquetá, especialmente de municipios como San Vicente del Caguán, La Montañita, Puerto Rico, Cartagena del Chairá y Solano, las Farc intervienen ostensiblemente en la mediación de conflictos sociales, al igual que en zona rural de municipios del Huila como Algeciras, Colombia, Tello y Baraya.

Todo parece indicar que el carácter rural de estos municipios, la tradición de presencia de las Farc y con ello un cierto linaje familiar en este grupo insurgente (abuelos, tíos o primos en las filas guerrilleras), sumado a un proceso de informalidad de la economía y la propiedad, han hecho que a pesar de la fuerte intervención militar en terreno por parte del gobierno nacional desde 2002, las Farc aún tienen un fuerte control social en las zonas rurales de estos municipios.

Es importante señalar que esta interferencia en la convivencia social no es homogénea. En el caso de la administración de justicia depende de seis factores.

1. Distancia geográfica del grupo armado con respecto a la población que busca controlar.
2. Grado de estabilidad territorial o permanencia en el territorio
3. Intereses del comandante de frente y su estructura en la intervención de estos factores.
4. Dependencia de economías ilegales. Es decir, redes clientelares.

5. Niveles de organización social comunitaria e independencia de las mismas.

6. Oferta institucional en justicia y seguridad.

A grandes rasgos se puede hablar de dos épocas. La primera, la tradicional, entre 1997 y 2005, que en algunas zonas se prolongó hasta 2009: las Farc eran juez y parte, tomaban las decisiones sin consultar a la comunidad, lo que llevó a violaciones de los derechos humanos.

Desde 2005 la situación comenzó a cambiar por, al menos, dos circunstancias: la administración de justicia provocó una verdadera cacería de brujas, solo con un rumor las Farc actuaban y ello debilitó mucho su base social. Y la fuerte presión de la fuerza pública hizo que perdieran presencia territorial. En todo caso, como se dijo, el alcance de su intervención en asuntos sociales locales es amplio y diferenciado.

Así las cosas, desde 2005 la administración de justicia comenzó a ser delegada a las juntas de acción comunal, desde las que las Farc ejercen cierto control. El siguiente relato ejemplifica la metodología empleada en zona rural de San Vicente del Caguán, de acuerdo con el manual de convivencia del que se habló, en vigor (véase la tabla 7, infra):

Quando hay un lío se cita a la Junta de Acción Comunal y a un comité de conciliación. Ellos saben que es mejor arreglar por las buenas, porque o si no hay que remitirlo al comandante de zona. Se escuchan los descargos y se busca llegar a un acuerdo, y si no tiene con qué pagar, a usted le recogen los animales y paga con animales, el tesorero de la Junta de Acción Comunal es quien hace la valoración en conjunto con el dueño de los animales. Normalmente, cada comunidad se reúne todos los lunes, y cuando hay una emergencia hay reuniones extras, y las hacen en las escuelas, interfiriendo o afectando la jornada escolar, y a veces los helicópteros sobrevuelan porque ven el gentío reunido. La deliberación y presentación de cargos y descargos es aparte de la sala de reuniones, y ahí mismo deciden. Se hace un acta y queda por escrito como archivo de la Junta de Acción Comu-

¹² Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.



nal. Todos los comités tienen archivos (conciliación, trabajo, delegados)¹³.

El cobro de deudas del siguiente caso, sucedido en el municipio de Colombia, departamento del Huila, presenta una forma de mediar y de la estructura del proceso mediador armado de las Farc:

En este proceso se siguen los mismos pasos que para todos los casos: en primera instancia se presenta la queja ante el presidente de la Junta de Acción Comunal, el caso se expone en una reunión junto al comité conciliador, que determina si puede resolverlo o se le sale de las manos. Si lo toma el comité, que es la segunda instancia, escucha las versiones de los implicados y las de sus testigos si hay lugar a ello. Si en esta instancia se llega a un acuerdo, hasta ahí llega el problema. Pero si el comité decide no tomar el caso porque se le sale de las manos, pasa a la tercera instancia –comandante del frente que opere en la zona–. Aquí ellos también escuchan la problemática y según los acuerdos tomados en el comité conciliador exigen su cumplimiento, y todos pagan su deuda tanto en el tiempo estipulado por el comandante como en la forma. Puede ser que la persona no tenga el dinero, pero si tiene vacas o algún tipo de bien con este podrá saldar su deuda. Sucede que en el caso de grandes cantidades, desde tres millones de pesos en adelante, la gente ve perdida la plata, y para no perderla totalmente y hacerle pagar la picardía al deudor, el prestamista le propone al comandante que cobre la cantidad adeudada y sobre ella le da un porcentaje o valor específico. También le puede decir que la cobre y la dejen para ellos (guerrillas), simplemente para cobrarle la picardía a la gente que no paga¹⁴.

La autonomía de los miembros de la comunidad en la solución de sus problemas de convivencia es limitada, ya que, según un entrevistado: “Las comunidades tienen que hacer lo que digan los miembros de las Farc, como solución al conflicto en que

intervienen”¹⁵. A menos que opten por no dejar escalar el problema o no lo pongan en conocimiento de la guerrilla.

Después de que la guerrilla conoce una situación, los mecanismos y procedimientos de administración de justicia que utiliza en la zona consisten en que al detectarse la existencia de un problema:

Hacen subir a las dos partes ante el jefe de grupo o comandante, cada cual expone su inconveniente y la determinación o la solución la toma el comandante o jefe que esté ahí. Regularmente son multas económicas o, si es grave, puede haber destierro. Se asesina a alguien si hace caso omiso de destierro o hay indicios de que de pronto esas personas pueden estar aliadas o confabuladas con los organismos de seguridad del estado¹⁶.

La legitimidad de estos mecanismos o instrumentos usados por las Farc en la sociedad es diferenciada, ya que algunos consideran que se acepta “porque la gente vive sometida como población civil, y obedecen porque no tiene otra alternativa. Si fuera por ellos, no atenderían a estas soluciones”¹⁷. Otros aceptan la inevitabilidad de la intervención armada, aunque señalan su eficiencia y eficacia: “Por lo general el 90% no está de acuerdo pero por el hecho de estar en la región y desprotegido del estado deben cumplir las normas. Y la gente es consciente que sus problemas se resuelven efectivamente en la zona”¹⁸; mientras que otros legitiman la intervención de las Farc, al señalar:

Los problemas en la vereda nunca los tratamos con el defensor o con el estado, porque nunca dan una solución efectiva, por eso siempre uno los busca a ellos (Farc), porque ellos sí hacen cumplir las normas

13 Entrevista, 9 de octubre de 2014, en San Vicente del Caguán (Caquetá).

14 Entrevista 2, 3 de octubre de 2014, en Colombia (Huila).

15 Entrevista, 9 de octubre de 2014, en San Vicente del Caguán.

16 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

17 Entrevistas, 8 y 26 de octubre de 2014, en Florencia.

18 Entrevista, 4 de octubre de 2014, en El Doncello (Caquetá).



y no se dejan mamar gallo. Si incumplen multan o la gente debe irse. Son mecanismos más efectivos¹⁹.

Otros entrevistados hacen un balance más global, señalando las condiciones o características de quienes otorgan legitimidad a la intervención de las Farc en la resolución de conflictos, y las de quienes no lo hacen.

Funcionarios entrevistados dicen que el rol mediador de la guerrilla también puede tener aprobación entre la población, que por eso prefiere acudir a esas instancias, antes que a las estatales. Como forma de mostrar la legitimidad o naturalización del rol de que gozan las Farc, coloquialmente denominan su mediación como una oficina judicial más de su municipio (que solo tiene dos oficinas judiciales).

Mecanismos formales de administración de justicia

El debate sobre la seguridad rural nunca había sido tan pertinente en Colombia. En momentos en que el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc adelantaban las negociaciones de paz en La Habana, es necesario pensar en acciones y estrategias que reduzcan los riesgos durante el posconflicto y contribuyan a la finalización de una época larga y dolorosa de violencia en el país.

La guerrilla de las Farc deberá regresar a la vida civil con la esperanza de hacer política. Y el estado deberá llevar el estado de derecho y sus instituciones a todas las regiones del territorio nacional, en especial a las zonas, sobre todo rurales, de presencia e influencia de los rebeldes. Mientras tanto, la población rural que vive en esas zonas, históricamente olvidadas, deberá hacer frente y mediar con los retos y las consecuencias de la negociación.

Los gobiernos colombianos de los últimos años han creado una serie de mecanismos, instituciones y es-

trategias para acercar el servicio de administración de justicia a las comunidades rurales. Mecanismos y estrategias utilizados para descongestionar la justicia y evitar que se recargue más todavía con problemáticas que pueden solucionarse fácil y ágilmente. En este punto es útil analizar tres mecanismos: los jueces de paz, los conciliadores en equidad y los conciliadores en derecho.

Jueces de paz

Este es un mecanismo diseñado para solucionar conflictos. Establecidos en el artículo 247 de la Constitución de 1991, se reglamentó con la ley 497 de 1999, denominada ley de jueces de paz.

El juez de paz es una figura jurídica medieval europea, traída por los españoles durante la conquista. Su función principal era la de salvaguardar y empoderar a la sociedad feudal en los territorios adonde vivían campesinos y trabajadores. Esta figura se mantuvo intacta en las Américas hasta el periodo de independencia, cuando las nuevas repúblicas eliminaron o transformaron las instituciones españolas. En todas se terminó con ellos, excepto en el Perú.

Allí, el juez de paz, designado por la comunidad, buscaba resolver los conflictos entre vecinos.

En 1980, el académico alemán Hans Jürgen Brandt llegó al Perú para estudiar esta figura, encontrándose con que las instituciones del estado no sabían qué eran los jueces de paz, cuál era su función o cómo estaban regulados. En 1990 Brandt publicó un libro, *En nombre de la paz comunal*, que alcanzaría notoriedad mundial y sería usado por el Partido Cambio 90 para usar esa figura, en las zonas rurales de la cordillera, para promover sus intereses políticos.

De esa manera, durante el primer gobierno de Alberto Fujimori (1990-1995; 1995-2000) se expidió un decreto mediante el cual el juez de paz sería elegido por votación popular. Mientras esto ocurría, en Colombia sesionaba la Asamblea Nacional Consti-

19 Entrevista 2, 3 de octubre de 2014, en Colombia (Huila).



tuyente, que daría cabida a cambios fundamentales y a la reestructuración de la rama judicial. Fue así como el entonces ministro de Justicia, Jaime Giraldo Ángel, durante el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994), vio en la figura del juez de paz de la que hablaba Brandt una solución a los problemas de acceso a la justicia en las zonas rurales del país. De esa manera, y mediante la ley 23, del 21 de marzo de 1991, se dio cabida a la creación de la figura del juez de paz, que sería ratificada en el artículo 247 de la Constitución.

Durante el periodo de la constituyente, los constituyentes Jaime Fajardo y María Teresa Garcés promovían, sin saberlo, la creación de la misma figura del juez de paz de Brandt, aun cuando decidieron llamar a esta figura conciliador en equidad²⁰. El conciliador en equidad quedó amparado en el artículo 116 de la Constitución de 1991, que pretendía generar mecanismos alternativos de resolución de conflictos con la intención de descongestionar los despachos judiciales.

Entre estas dos figuras hay diferencias en tres aspectos principales: 1) el juez de paz falla sentencias, es decir toma decisiones frente a casos, mientras el conciliador en equidad solo concilia y su objetivo es llegar a un acuerdo mutuo entre las dos partes; 2) el juez de paz es elegido en elecciones abiertas por voto popular por un periodo de cinco años; el conciliador en equidad es escogido por su comunidad en asamblea; 3) el juez de paz no recibe salario fijo, pero puede cobrar por cada caso en el que falla, a una Casa de Justicia; el conciliador en equidad es una figura voluntaria y comunitaria que no recibe remuneración.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991, con la pretensión de resolver de forma rápida los conflictos particulares y comunitarios, implementó estas figuras (Procuraduría General de la Nación, 2006:

“Glosario”). Y aunque la Constitución ordenaba su creación, solo en 1999 el Congreso dio vida a la ley 497, “por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento” (López Rojas, 2013).

Dicha ley puede considerarse desde varios ángulos. Primero, como una que crea mecanismos alternativos de resolución de conflictos, congruentes con el contexto local y comunitario en el que el juez de paz actúa como mediador de conflictos. Segundo, como fórmula salvadora para descongestionar despachos judiciales (López Rojas, 2013), lo cual se puede leer como una forma de hacer más eficiente un sistema de justicia muy ineficiente económica y socialmente. Y tercero como un mecanismo de política judicial encaminado a resolver conflictos de manera más humana, social y pacífica (López Rojas, 2013).

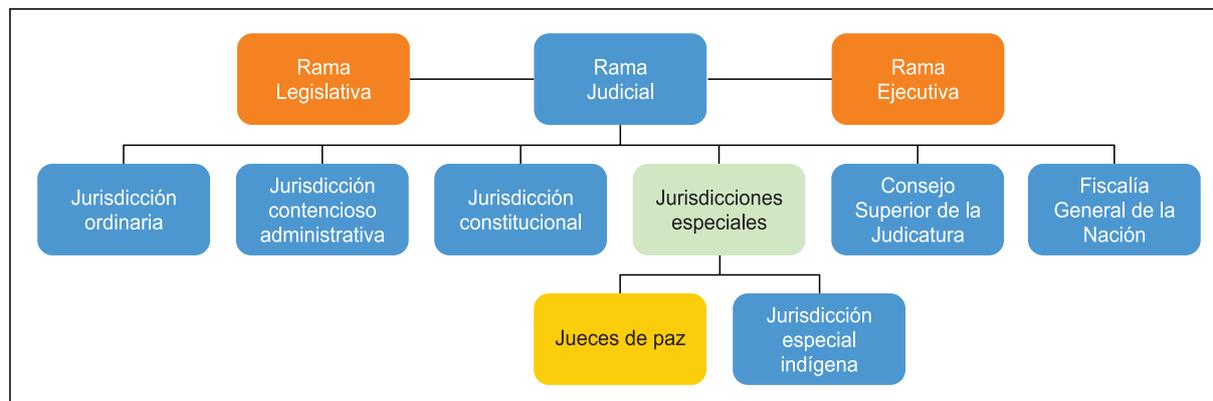
El término clave para entender el rol de los jueces de paz es “equidad”, ya que la ley los llama a que administren la justicia *en equidad*. Así, el artículo 247 estipula: “La ley podrá crear jueces de paz encargados de *resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios*”. Es decir que el juez de paz representa el derecho del estado en la comunidad y mantiene un carácter de institución democrática (López Rojas, 2013). En su disertación sobre jueces de paz, Gloria Gómez Rojas²¹ explica cómo se puede afirmar que: “(...) poseen una forma de autonomía frente a la realidad; que no son, por lo tanto, una materia inerte, un objeto pasivo de la aplicación de las reglas; [pero] iluminan la realidad y le da cualidades jurídicas propias” (López Rojas, 2013). El juez de paz se encuentra en la base del órgano judicial (diagrama 4).

20 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.

21 En su tesis, López Rojas explora los criterios con los cuales se establece la autonomía de los jueces de paz, *vis-à-vis* el sistema jurídico tradicional, como alternativa para promover su función de interventor de conflictos desde una perspectiva de relaciones comunitarias.



Diagrama 4. Jueces de paz en la estructura del estado



Fuente: Rama Judicial. Jueces de paz en la estructura del estado. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/seccion/336/430/1269/Los-Jueces-de-Paz-en-la-Estructura-del-Estado-Colombiano>

Los jueces de paz atienden conflictos en las comunidades, entre vecinos y familias. Según la sala administrativa de consejos seccionales en donde funciona la jurisdicción de paz, los siguientes son los más frecuentes²²:

- ♦ Entre personas (vecinos): arrendamientos; incumplimiento de pago, negocio o contrato; linderos o usurpación de tierras; daño en bien ajeno.
- ♦ Familiares: convivencia familiar; incumplimiento de pago, negocio o contrato; violencia intrafamiliar; inasistencia alimentaria; daño a bien ajeno.
- ♦ Comunitarias: incumplimiento de pagos o contratos; mal manejo de mascotas y animales; alterar la paz y tranquilidad de la comunidad; contaminación ambiental; daño en bien ajeno.

Los jueces de paz trabajan de acuerdo con ciertos parámetros, determinados de acuerdo con la figura del juez de paz de Brandt. En la investigación citada de López Rojas se describen así:

- ♦ El juez de paz es elegido por votación de la comunidad en la que vive, por lo que conoce bien a las personas y el entorno donde se desempeña.
- ♦ Su elección es para periodos de cinco años y pueden ser reelegidos indefinidamente.

- ♦ Para serlo se requiere haber residido, por lo menos, un año en la comunidad.
- ♦ Los aspirantes son escogidos por grupos de interés de la comunidad, que, a su vez, se agrupan en circunscripciones electorales.
- ♦ Usualmente se encuentran en lugares remotos, en poblaciones pequeñas.
- ♦ No tienen que ser profesionales en derecho ni se les exige experiencia judicial o política.
- ♦ Deben ser honestos, transparentes e imparciales, transmitir empatía y credibilidad entre las personas de la comunidad.
- ♦ Deben conocer la historia, los usos y las costumbres de su grupo social.
- ♦ Ser mayores de edad y estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos.
- ♦ Es la primera instancia a la que se debe acudir en caso de un conflicto. Ejemplo: si un vecino no deja dormir por el ruido, se debe acudir al juez de paz. Al recibir una solicitud por escrito de quien tenga algún problema con otra persona, las invita a dialogar para que por medio de la charla y del acto de escuchar se intente llegar al acuerdo, mediante la conciliación²³.

22 Derecho de petición a la rama administrativa del poder público. Consejo Superior de la Judicatura.

23 Canal CSJ. Entrevista a un juez de paz, La Tebaida. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtXQjLbV1E>



- ♦ No es competente para juzgar homicidios, violencia física o delitos graves. De eso se encarga la justicia ordinaria²⁴.
- ♦ Tampoco para conciliar o fallar en casos de cuantías superiores a cien salarios mínimos legales.
- ♦ No es competente en acciones constitucionales, contenciosas administrativas o en civiles que versen sobre el estado civil de las personas.
- ♦ Los jueces de paz son mecanismos alternativos de resolución de conflictos que recaen sobre la rama judicial. En caso de no llegar a la conciliación entre partes, podrán fallar para resolver el caso.
- ♦ Si las partes no están satisfechas con el fallo, podrán solicitar la reevaluación de dos jueces de reconsideración.
- ♦ El juez de paz es un particular con funciones públicas y responsabilidad disciplinaria ante los órganos de control que vigilan a la rama judicial.
- ♦ No recibe salario pero cobra por los casos en los que falla.

Según Rosemberg Ariza, abogado consultor del Consejo Superior de la Judicatura, los jueces de paz tienen cinco características importantes de destacar²⁵:

1. Son gestores de convivencia en los lugares y las comunidades adonde fueron elegidos.
2. Resuelven de manera rápida, eficaz y eficiente los conflictos que la comunidad somete a su consideración.
3. Son pedagogos en la prevención de los conflictos: tarea previa para prevenir, tarea de resolverlos cuando ocurren y tarea posterior de seguimiento.
4. Ayudan a acceder a la justicia, porque los ciudadanos de ciertas áreas rurales no pueden hacerlo por la distancia que los separa de las cabeceras municipales o departamentales. Estos jueces son una expresión del estado de derecho, son parte

de la rama judicial y miembros de una jurisdicción, es decir que garantizan el acceso a la justicia.

5. Desarrollan una actividad de acompañamiento de los problemas de las personas para que no suban de nivel.

Los jueces de paz tienen el objetivo de promover el acceso a la justicia estatal y descongestionar los tribunales, pero se quedan cortos en llegar a lugares remotos, adonde algunas comunidades no pueden acceder a la justicia. Esto debido a que operan principalmente desde las casas de justicia, de las que hay ciento dos –en ochenta y seis municipios–, que están ubicadas en las cabeceras municipales o grandes centros poblacionales, y no en las zonas rurales. Es decir que en caso de un conflicto de linderos en una comunidad rural, las partes deberán desplazarse a la cabecera municipal o a la ciudad más cercana para resolverlo con un juez de paz.

Es importante resaltar que ni en la literatura de la justicia de paz ni en el catálogo de las funciones de un juez de paz existen mecanismos o estrategias para hacer un seguimiento o acompañamiento efectivo a los casos que llevan o en los que han fallado. Igual ocurre con el principio de ser promotores de convivencia, en el que no hay mecanismos establecidos para ejercer gestiones de paz o de prevención de conflictos.

Dado que los jueces de paz pertenecen a la órbita de la rama judicial, pero no requieren estudios en derecho o concurso de méritos, por ser elegidos por voto popular, se presentan problemas de forma y tergiversación de esta figura. Por un lado, por falta de experiencia y capacitación hay errores administrativos como actas mal redactadas, o algunos jueces se vuelven consejeros de las partes, lo que va en contra de la naturaleza de los mecanismos alternativos, al comprometer la imparcialidad en la administración de justicia²⁶. De esta manera, ha habido casos de co-

24 Canal CSJ. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtXQjLbV1E>

25 Canal Sala del Consejo Superior de la Judicatura. <https://www.youtube.com/watch?v=MbtXQjLbV1E>

26 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/section/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>



rrupción en los que el juez viola los principios básicos de imparcialidad, objetividad y equidad, dando paso a cientos de investigaciones y casos disciplinarios por parte de la Procuraduría General de la Nación, por corrupción y violación a los derechos humanos²⁷. Lo cual se da principalmente por la naturaleza del apoyo jurídico de la ley y el poder político que tiene el juez de paz.

Por otro lado, la figura de los jueces se ha convertido en un mecanismo de captación de votos por parte de estructuras políticas locales. De esa manera, han perdido su principio de servicio comunitario para convertirse en un peldaño en la escalera de ascenso electoral, mediante el cual un líder comunitario elegido como juez de paz entra en el ejercicio político y, de esa manera, aspira a otros puestos de elección popular: edil, concejal, alcalde, etcétera. En otras palabras, esta figura ha sido capturada por maquinarias políticas regionales, tal como sucede en los tres departamentos adonde ejercen 70% de los jueces de paz en el país: Risaralda, Valle del Cauca y Casanare²⁸.

Para retomar la figura del juez de paz, combatir la corrupción y evitar su captación por parte de fuerzas políticas regionales, el gobierno nacional presentó un proyecto de ley en 2011, que proponía el amalgamamiento de la figura del juez de paz con la del conciliador en equidad. El proyecto llegó a la comisión primera del Senado, en la que senadores de dos de los departamentos mencionados, Risaralda y Valle del Cauca, se encargaron de hundirlo, manteniendo así el dominio electoral en sus departamentos.

Los jueces de paz afrontan también problemas de fondo en su estructura, que dificultan su función. En su estudio de 2013, López Rojas analiza las condiciones en las que operan en varias comunas de Me-

dellín y examina los factores internos y externos que los debilitan. Estas son algunas de sus observaciones, válidas también en otras partes del país, según informes de prensa y entrevistas:

- ♦ Políticas de seguridad con un enfoque punitivo. Las políticas de seguridad en las que prima una orientación coercitiva, punitiva y de vigilancia basada en la desconfianza entre los ciudadanos y hacia los ciudadanos, desconocen enfoques de carácter civil como el de “seguridad compartida”, propuesto en la comisión Palme (véase Fisas, 1998: 247-265), y ponen en segunda instancia a los mecanismos de resolución de conflictos.
- ♦ En el caso de las casas de justicia en Medellín, los procesos de este mecanismo de justicia no tienen recursos. Así, este mecanismo alternativo de resolución de conflictos no cuenta con la infraestructura adecuada para su funcionamiento permanente y en condiciones dignas.
- ♦ Falta de presupuesto.
- ♦ Ausencia de controles ciudadanos sobre la labor cumplida por los operadores de la justicia alternativa, lo que ha conducido a excesos y a la consideración de dichos mecanismos como una justicia de tercera, creada para excluidos del sistema judicial formal.
- ♦ Falta de control de los antecedentes judiciales y disciplinarios de las personas postuladas e inscritas para ser jueces de paz.
- ♦ La ausencia en la ciudad de una política pública de promoción del derecho fundamental de acceso a la justicia y, en particular, de las figuras de conciliadores en equidad y jueces de paz, poco conocidas en los barrios.
- ♦ Falta de formación de administradores de la justicia comunitaria.

Los jueces de paz en Cali enfrentan problemas similares, como la falta de capacitación y de recursos, de oficinas para atender y de insumos básicos de oficina. Es muy frecuente que sean quienes ponen medios e insumos como el computador, la papelería

27 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.

28 Entrevista con funcionario del Ministerio de Justicia y del Derecho.



o el pago de transporte para atender los casos. También hay ocasiones en las que se percibe antipatía por parte de la justicia ordinaria, que los considera como menos y hasta como competencia. Según el analista Álvaro Sepúlveda, atienden el doble de casos que una Comisaría de Familia que cuenta con trabajador social, comisario, psicólogo y abogado. Además: “Un juez de paz puede evacuar hasta diez casos por día, trabajando con las uñas, pero brindando soluciones a problemas que en un futuro pueden pasar a mayores”²⁹.

Más allá de las dificultades que pueden afrontar en el desarrollo de sus labores, esta figura jurídica debe confrontar los problemas de legitimidad mencionados, que la exponen a una forma perversa de corrupción e instrumentalización por parte de maquinarias políticas, en medio de la falta de preparación y de financiación y apoyo. Para esto es necesario reconsiderar el proyecto de reforma de ley presentado por el gobierno en 2011, para hacer funcional esta figura, que debería tener un papel importante durante el posconflicto.

La Corte Constitucional tiene tres sentencias en las que da su concepto sobre el desarrollo del organismo de jueces de paz, sentencias que dan luz a algunos de los debates que emergen en escenarios en donde podrían ser implementados mecanismos alternativos de justicia.

La primera es la sentencia C-536 de 1995, que habla del desarrollo jurídico de los jueces de paz como actores de las funciones del estado –esto antes de la ley de 1999 que les da vida– y sostiene:

La institución de los jueces de paz, se inscribe dentro del concepto de democracia participativa, al permitir la intervención del ciudadano en el cumplimiento de funciones del Estado, como lo es, en este caso, la judicial. Por otra parte, esta institución guarda también relación con algunos de los deberes

que la Constitución consagra a cargo de la persona y del ciudadano, concretamente los de propender al logro y mantenimiento de la paz y el de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia. La norma constitucional encargada de regular las atribuciones de los jueces de paz, les asigna –de acuerdo con las prescripciones legales– la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios. Al respecto, debe señalarse que el propósito fundamental de la actividad a ellos encomendada es la de que a través de sus decisiones se logre o se contribuya a lograr la paz, es decir, a alcanzar una mayor armonía entre los asociados y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con el orden social, político y económico justo³⁰.

La segunda sentencia de la Corte Constitucional, la C-103/04, restablece la naturaleza democrática del juez de paz. Allí se plantea el rol del ciudadano como actor en la administración de la justicia y se empoderan los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Esto es importante en momentos en que entre académicos del conflicto se estudia la posibilidad de “reivindicar” los mecanismos de administración de la justicia creados en la Colombia profunda por la ausencia del estado de derecho. La Sentencia C-103/04 dice:

En general, la introducción de esta figura al ordenamiento –junto con la de otras formas alternativas de resolución de conflictos– obedeció no sólo al imperativo de descongestionar la rama judicial para atender con más eficacia las necesidades ciudadanas de administración de justicia, sino también a un replanteamiento fundamental de la relación existente entre el estado –en particular, aunque no exclusivamente, la administración de justicia– y la sociedad: tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del estado social de derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie

29 <http://historico.elpais.com.co/paionline/calionline/notas/Agosto172009/Cali6.html>

30 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/section/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>



de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras– fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar. La figura de los jueces de paz también es reflejo de la filosofía democrática y participativa que inspiró al constituyente de 1991. En esa medida, la creación de los jueces de paz fue prevista como un canal para que el ciudadano común participe, en virtud de sus calidades personales y su reconocimiento comunitario, en la función pública de administrar justicia, jugando así un rol complementario al que asignó la Carta a las demás autoridades y particulares que participan de dicho cometido estatal³¹.

La tercera sentencia está relacionada con una demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra dos artículos de la ley 575 de 2000, que proponen a los jueces de paz como conciliadores en equidad en casos de violencia intrafamiliar, y en los que la víctima tendría treinta días para acudir a presentar una demanda y buscar protección. La demanda fue considerada inexecutable, ya que:

El legislador puede asignar competencias a los jueces de paz y a los conciliadores en equidad para obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, sin vulnerar los artículos 42, 43 y 44 superiores, que le imponen al estado proteger a la familia, a la mujer y a los menores de edad frente a los hechos de violencia³².

Frente a este último caso, la justicia falló para que los casos de violencia intrafamiliar recurrente no sean

atendidos por los jueces de paz, sino por comisarios de familia y jueces del estado, que pueden proveer protección o dictar medida de aseguramiento para un agresor.

Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos (DMASC)

Otro mecanismo de resolución de conflictos en el país es esta dependencia, del Ministerio de Justicia y del Derecho, que opera bajo la directriz del Viceministerio de Promoción de la Justicia. Dentro de esta Dirección se coordinan programas y servicios dirigidos a la promoción y el acceso a la justicia, en especial la justicia alternativa y los métodos de solución de conflictos.

Esta Dirección nació a partir de la reestructuración del Ministerio del Interior y Justicia ordenada por la ley 1444 de 2011, que fue aprobada en el Congreso, y con la cual –por medio del decreto 2893 de 2011– el presidente Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-) modificó los objetivos y la estructura del Ministerio del Interior y creó nuevamente el de Justicia.

El nuevo Ministerio de Justicia y del Derecho (por medio del decreto 2896 del 2011), creó el Viceministerio de Promoción de la Justicia, cuyo objetivo es “Materializar los derechos de los ciudadanos mediante el fortalecimiento del estado social de derecho”. Como respuesta a este objetivo y para llevar la justicia del estado a todo el territorio nacional, se creó la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, encargada de involucrar la acción de la rama ejecutiva en la justicia, mediante la promoción de programas, alianzas y ejecución de proyectos orientados al fortalecimiento de la justicia, al acceso de los ciudadanos a ella y a la utilización de mecanismos formales y alternativos de solución de conflictos, con el fin de apoyar procesos de convivencia pacífica³³.

31 Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1995. <http://www.ramajudicial.gov.co:8080/csj/publicaciones/index/seccion/336/430/1270/Jurisprudencia-de-la-Corte-Constitucional>

32 Resumen: Sentencia medidas de protección contra violencia intrafamiliar. <http://doctrina.vlex.com.co/vid/medidas-proteccion-violencia-intrafamiliar-c-375735325>

33 Derecho de petición. Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Definición.



Para asegurar el acceso a la justicia, la DMASC tiene tres objetivos, que buscan proveer de administración de justicia a los ciudadanos que lo necesitan: 1) garantizar la resolución de conflictos, bien sea mediante la vía judicial o mecanismos alternativos; 2) llevar la justicia a los ciudadanos sin que ellos deban movilizarse a grandes distancias para alcanzarla; 3) garantizar el acceso a la administración de justicia sin distinciones de sexo, raza, religión o cualquier creencia personal³⁴.

De esa forma, mediante los programas de mecanismos alternativos y solución de conflictos, el ciudadano tiene la opción de acceder a la justicia formal o la alternativa para resolverlos³⁵. Una forma sencilla de

entender cuándo puede usar la justicia formal o la alternativa tiene que ver con el uso del lenguaje y la naturaleza de la situación. Básicamente, donde hay un delito se aplica la justicia tradicional. Donde hay un conflicto la alternativa. En términos generales, cuando existe un delito hay una víctima y un victimario. En un conflicto hay partes con corresponsabilidad que llevan a que exista. La tabla 2 muestra las diferencias entre justicia formal y justicia alternativa, con sus elementos estructurales y de forma.

La Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos ofrece tres programas principales: 1) las casas de justicia; 2) los centros de convivencia ciudadana; 3) los centros de conciliación y arbitraje. Dentro de estos programas operan dos figuras de la justicia: los conciliadores en derecho y los conciliadores en equidad. Todos constituyen la respuesta de esta Dirección para la descongestión de los aparatos tradicionales de justicia, como los tribunales y los

34 Acceso a la Justicia. http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/intro/4/

35 Ibid.

Tabla 2. Diferencias entre justicia formal y justicia alternativa

Justicia formal		Justicia alternativa
Jueces de la República, quienes son funcionarios estatales	◀ Son impartidas ▶	Por particulares o servidores públicos que tienen función de conciliar
Las decisiones se basan en las normas legales vigentes	◀ Deciden ▶	Se basan en normas legales vigentes o en principios de equidad
Se guía por procedimientos demarcados en etapas	◀ Procedimientos ▶	Se guía por procedimientos en general más flexibles e informales y en algunos casos pueden ser negociados por las partes del conflicto
En la mayoría de los casos se requieren pruebas	◀ Pruebas ▶	En algunos casos no se requiere de pruebas, basta con “el decir y actuar honesto” de los involucrados
En la mayoría de los casos se requiere acudir asistido con abogado	◀ Asistencia ▶	Puede acudir o no acompañado de abogado

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Acceso a la Justicia. http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/intro/5/



jueces del estado, al igual que son la forma de llevar la justicia del estado y la justicia alternativa a todo el territorio nacional. De igual manera, las casas y centros de convivencia trabajan con estrategias interinstitucionales e interdisciplinarias. Allí, los ciudadanos pueden acceder a programas y servicios de instituciones que velan por la niñez, la familia, los derechos de las minorías, la justicia ordinaria, el desarrollo, la protección de víctimas, entre otros.

Los tablas 3 y 4 explican de manera tabular la estructura de los programas y figuras de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

Al sumar los municipios adonde hay al menos un Centro de Convivencia Ciudadana, una Casa de Justicia y un Centro de Conciliación y Arbitraje, se constata que los programas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos cubren ciento cuarenta y nueve municipios del territorio nacional, de los 1.118 que tiene el país. Es decir que la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos tiene un cubrimiento nacional municipal de 13,3%. Cabe anotar que en las principales ciudades del país, los grandes centros de población, hay uno o más programas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

Tabla 3. Estructura de las casas de justicia y de los centros de convivencia ciudadana

Casas de justicia		
Las casas de justicia en Colombia se conciben como <i>centros interinstitucionales de orientación, referencia y atención para facilitar el acceso de la población de determinada localidad a servicios de justicia formal y no formal</i> . Su propósito es acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.		
Entidades, autoridades y servicios		
Entidades del orden nacional	Entidades municipales	Justicia comunitaria
• Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	• Personería municipal.	• Autoridades indígenas.
• Defensoría del Pueblo.	• Oficina de Desarrollo Comunitario.	• Conciliadores en equidad.
• Fiscalía local.	• Comisaría de Familia.	
• Ministerio de Protección Social.	• Oficina de Asuntos Étnicos.	
• Instituto Nacional de Medicina Legal.	• Inspección de Policía.	
• Registraduría Nacional del Estado Civil.	• Centro de Conciliación.	
	• Unidad de Víctimas.	
Centros de convivencia ciudadana		
Atienden conflictos interpersonales, familiares, civiles, penales y comunitarios, <i>también acceso a los servicios de naturaleza psicológica, trabajadoras sociales, entre otros</i> , y la participación en programas y acciones de naturaleza social para la niñez, la juventud, las mujeres, los adultos mayores, los campesinos, los trabajadores y demás habitantes de la comunidad en el municipio. A comienzos de 2015, en Colombia operaban veintinueve centros de convivencia ciudadana, ubicados en zonas de alta conflictividad social y en poblaciones menores a 150.000 habitantes, donde hacen presencia diversas entidades de orden local.		
Entidades, autoridades y servicios		
• Coordinación de Centro de Convivencia Ciudadana.	• Unidad Municipal de Asistencia Técnica, Agropecuaria y Ambiental.	
• Inspección de Policía.	• Policía Comunitaria.	
• Personería Municipal.	• Consultorio psicológico.	
• Comisaría de Familia.	• Oficina de la gestora social; programas de adulto mayor, discapacidad y otros programas sociales.	
• Instituto Municipal de Recreación y Deporte.	• Servicio de trabajo social.	
• Instituto de Cultura y Turismo.	• Servicio de desarrollo social y comunitario.	
• Oficina Asesora Jurídica.	• Servicio de conciliación en equidad.	
• Conciliadores en equidad.	• Consultorio jurídico.	
• Biblioteca.		

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Métodos. http://www.min-justicia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DMASC/02_metodos/index.html#/Que/



Tabla 4. Estructura de los centros de conciliación, arbitraje, conciliadores en derecho y conciliadores en equidad

Centros de conciliación y arbitraje	
<p>Arbitraje es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, mediante el cual las partes que tienen un conflicto otorgan a un tribunal de arbitraje integrado por uno o tres árbitros la solución de su controversia.</p> <p>Según la página web del Programa Nacional de Conciliación, en Colombia existen 1.640 centros capacitados para hacer conciliación y arbitraje*.</p>	
Conciliadores	
<p>La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas (naturales, nacionales o extranjeras) gestionan por sí mismas, de manera voluntaria y con plenos efectos jurídicos, la solución de sus conflictos con la ayuda de un tercero neutral y calificado llamado conciliador.</p> <p>Conciliador en derecho: cuando se realiza en un centro de conciliación ante un conciliador en derecho (abogado) y el trámite se desarrolla en el marco de la normativa vigente.</p> <p>Conciliación en equidad: es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual dos o más personas resuelven sus controversias por intermedio de un tercero neutral llamado conciliador en equidad: es una persona con reconocimiento comunitario social, que administra justicia de manera gratuita, motivando a que las personas involucradas en un conflicto alcancen por sí mismas, de mutuo acuerdo, la solución al mismo.</p>	
Servicios prestados	
Asuntos de familia	Asuntos de vecinos
• Administración de bienes del menor.	• Linderos.
• Separación de bienes.	• Servidumbres.
• Separación de cuerpos.	• Mascotas.
• Establecimiento de la cuota alimentaria (cuidado y custodia).	• Rumores.
• Regulación de visitas.	• Contaminación ambiental.
• Declaración de la unión marital de hecho.	• Propiedad horizontal.
• Convivencia familiar.	
• Disolución y liquidación de la sociedad patrimonial.	
Asuntos civiles y comerciales	Asuntos penales
• Compraventa de bienes.	• Inasistencia alimentaria.
• Arrendamientos.	• Daño a bien ajeno.
• Compraventa y reparaciones.	• Estafa que no supere diez salarios mínimos legales vigentes.
• Responsabilidad civil.	• Lesiones personales con incapacidades no superiores a sesenta días.
• Deudas.	• Injurias y calumnias.
• Sociedades.	• Abuso de confianza.
• Uso de espacios comunes.	• Usurpación de tierras.
	• Invasión de tierras o edificios.

* <http://conciliacion.gov.co/portal/-Conciliaci%C3%B3n/Centros-de-Conciliaci%C3%B3n-Directorio>

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Soluciones. http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Infografias/metodos/DASC/02_metodos/index.html#/Soluciones



Por otro lado, frente a los casos reportados por los conciliadores, la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos solo hace seguimiento a los casos de los conciliadores en derecho, y no tiene un sistema de seguimiento a los casos de los conciliadores en equidad. Esto debido, según funcionarios suyos, a que los conciliadores en equidad capacitados por medio del programa de capacitación de justicia en equidad tienen una función más informal, que carece de un sistema de seguimiento. Según datos entregados por la Dirección, el programa de Justicia en equidad tiene 7.937 conciliadores en equidad, de los cuales no se tiene constancia de si ejercen o no las funciones respectivas. En otras palabras, no se sabe si los conciliadores en equidad están activos o inactivos. Por otro lado, de la Dirección analizada es la tabla 5, que muestra la cantidad de conciliadores en derecho registrados en su sistema, discriminados en activos, inactivos, vinculados y desvinculados.

Como se lee, según la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, en la actualidad ejercen 16.275 conciliadores en derecho, desde los centros de conciliación y arbitraje, quienes tienen presencia en setenta y siete municipios, con trescientos cincuenta y dos centros de conciliación y arbitraje.

En cuanto a la cantidad de casos que manejan, según el último reporte de la Dirección, en 2012 se registraron 95.891, de los cuales 10.754 no se cerraron. En 2013 fueron 98.235, con 7.504 no cerrados. Y en 2014 se registraron 85.908 casos. Los conciliadores en derecho manejan entonces cerca de 90.000 casos al año en los asuntos que los concierne: responsabilidad contractual, sociedades, propiedad horizontal, títulos valores, declaración unión marital de hecho, disolución y liquidación, obligaciones alimentarias, todo lo relacionado con el contrato

Tabla 5. Conciliadores en derecho

49.543 conciliadores inscritos en el Sistema de información de conciliación			
Estado	Tipo de conciliador	Ejerce en	Cantidad
Activo	Abogado.	Conciliación	5.366
	Abogado conciliador en insolvencia.		1
	Estudiante.		9.694
	Funcionario habilitado para conciliar.		91
	Judicante.		123
Activo total			16.275
Desvinculado	Estudiante.	Conciliación	67
	Funcionario habilitado para conciliar.		64
Desvinculado total			131
Inactivo	Abogado.	Conciliación	4.613
	Estudiante.		27.274
	Judicante.		472
Inactivo total			32.359
Vinculado	Funcionario habilitado para conciliar.	Conciliación	778
Gran total			49.543

Fuente: Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos. Conciliadores en derecho. Tomado de derecho de petición.



de trabajo, conflictos jurídicos por servicios personales de carácter privado, daño a bien ajeno y bienes y contratos, entre otros.

En cuanto a aquellos en los que el conciliador en derecho, por medio de los centros de conciliación y arbitraje, enfoca su labor en resolver casos del sector empresarial y privado, la mayoría de los centros de conciliación y arbitraje están localizados en las cámaras de comercio municipales.

Otro problema que afronta la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos, parcialmente relacionado con el cubrimiento, es la falta de un sistema de seguimiento y acompañamiento para los conciliadores en equidad, quienes son los responsables de llevar la justicia estatal en forma de justicia comunitaria a las zonas rurales más remotas.

La conciliación en equidad viene de la lógica de la justicia comunitaria y tiene cabida en la justicia colombiana como método alternativo de justicia. Es una figura híbrida que emplea justicia alternativa, pero que oficialmente representa la del estado. Este mecanismo se expresa como un mecanismo complementario a la justicia tradicional del estado y tiene como particularidad el principio de la informalidad. Es así como el conciliador en equidad puede ejercer en un espacio institucional como una Casa de Justicia, o informal como un salón comunal, un centro comunitario, una casa o un colegio. Mientras que la conciliación en derecho tiene varias formalidades, entre las que está ejercer en un centro de conciliación y arbitraje, la conciliación en equidad lleva la justicia a lugares remotos adonde no hay un Centro de Conciliación, de Convivencia o una Casa de la Justicia.

Funcionarios de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos reconocen que la figura del conciliador en equidad es una de las más olvidadas en términos de financiación y acompañamiento, y una de las más importantes para la promoción de la justicia. Por esa razón, han intentado trabajar con los departamentos, para que las autoridades departamentales y locales apoyen esta alternativa, destinando fondos a su operación, mediante insumos, gastos en transporte y alimentación. Mencionaron el ejemplo del departamento del Meta, en el que la gobernación destinó un rubro pequeño para que los conciliadores en equidad cubran algunos gastos. La Dirección propone una reforma integral, que incluya que los municipios tengan recursos para acompañar esta figura y fortalezcan su aparato judicial en todas las instancias.

Es importante mantener la figura del conciliador en equidad como espacio complementario a la justicia del estado, aun cuando es necesario tener en cuenta que este mecanismo solo no es suficiente para cumplir con la obligación de llevar la justicia a las zonas rurales, en donde se debe dar una respuesta integral que incluya más jueces, tribunales, recursos para los municipios y autoridades locales, al igual que una campaña de justicia móvil que lleve todas estas instancias y programas a los lugares más remotos y olvidados del país. Para este propósito, la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos está promoviendo un plan llamado “Expansión del sistema local de coordinación de justicia a municipios colombianos”.

Otro problema de la Dirección frente a sus funciones es su desconocimiento en la opinión pública y en el aparato judicial, debido en gran parte a la falta de claridad acerca de las funciones de los programas y las figuras. Ejemplo de ello es el parentesco evidente entre los jueces de paz y los conciliadores en equidad. Este problema se refleja también en el hecho de que estos mecanismos de justicia alternativa tienen una presencia estable en las ciudades y grandes cabeceras urbanas, pero no responden a las necesidades de justicia de las zonas rurales, adonde la firma de los acuerdos traerá nuevos conflictos y, por ende, habrá que dar respuesta inmediata a esas necesidades.

La conclusión inicial es que la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos no está preparada para afrontar los retos del posconflicto ni para



responder a las necesidades de las zonas rurales en su campo de acción. Es claro que si el gobierno nacional está dispuesto a invertir en los municipios y en los programas de la Dirección, en especial en la propuesta de expansión del sistema local de justicia, se podría dar respuesta a varias problemáticas.

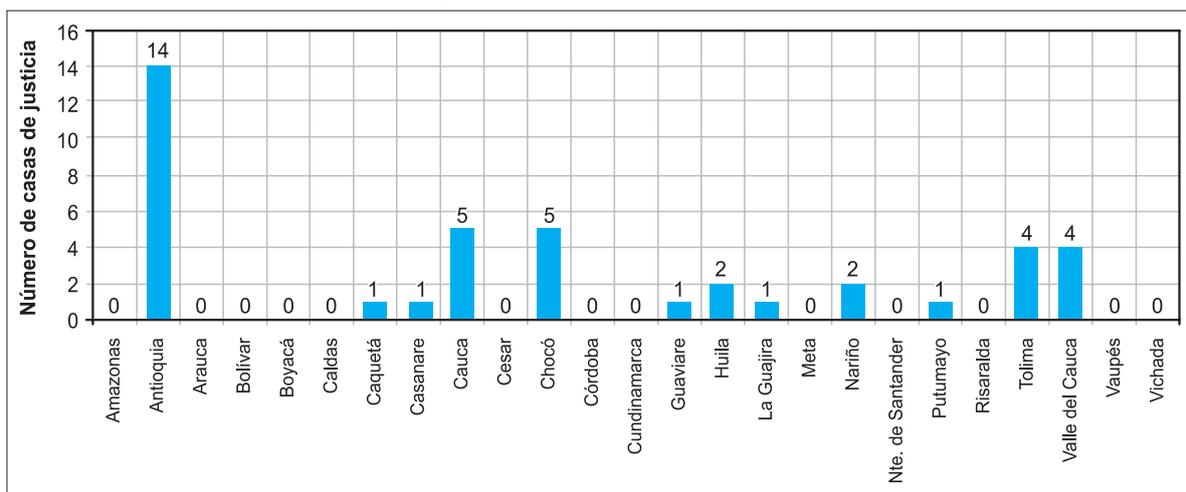
Análisis de las casas de justicia y los centros de convivencia ciudadana en un escenario de posconflicto

Las gráficas 1 a 4 se basan en información oficial de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de

Conflictos y en datos de la Fundación Paz y Reconciliación. En ellas se ven los niveles de presencia de los programas de esa Dirección en municipios donde hacen presencia las Farc y el ELN: doscientos ochenta y uno (gráfica 5), dando además una imagen de qué tan preparado está el estado colombiano en estos municipios, en donde será también necesaria su intervención en relación con el acceso a la justicia.

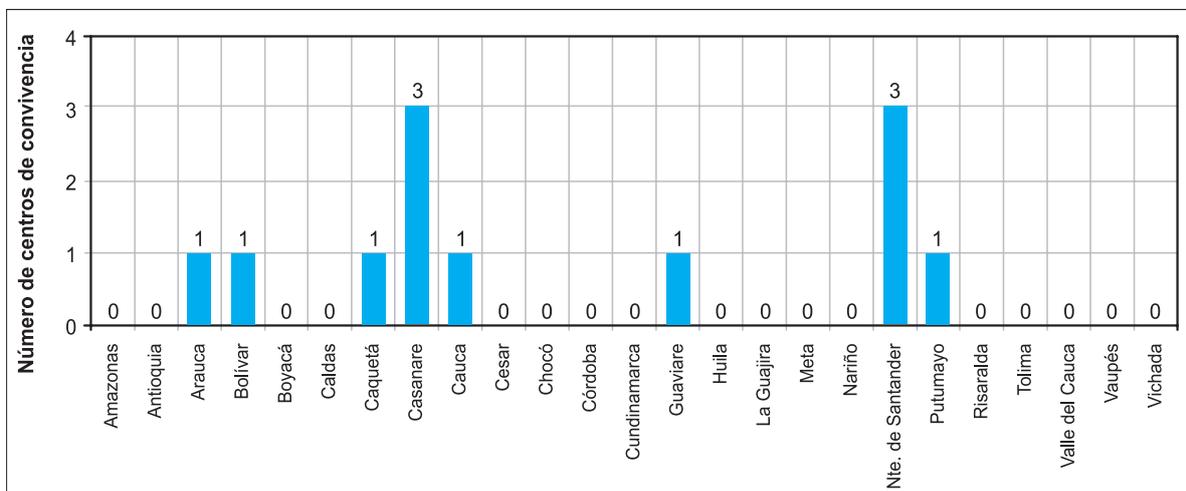
Del total de ciento dos casas de justicia que operan en ochenta y seis municipios del país, se encontró que cuarenta, donde hay cuarenta y dos casas de justicia, coinciden con municipios en donde las guerrillas tienen presencia y accionar. La gran mayoría

Gráfica 1. Casas de justicia en municipios con presencia de las Farc



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

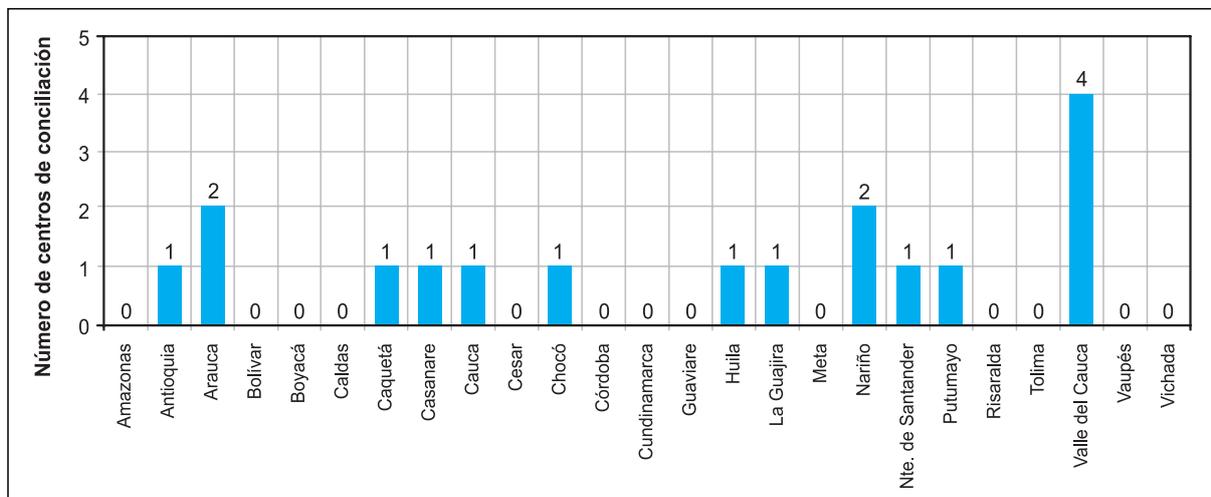
Gráfica 2. Centros de convivencia en municipios con presencia de las Farc



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

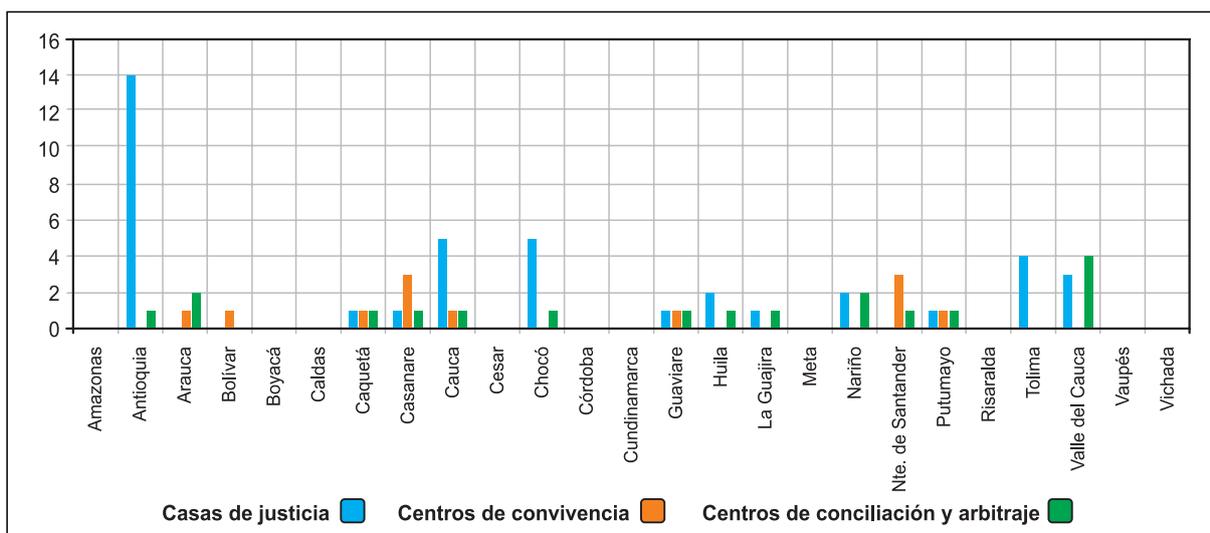


Gráfica 3. Centros de conciliación y arbitraje en municipios con presencia de las Farc



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

Gráfica 4. Consolidado centros de justicia, centros de convivencia y centros de conciliación y arbitraje



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.

están en el departamento de Antioquia, donde funcionan treinta, de las cuales catorce están en municipios adonde las Farc operan o tienen presencia. En el Cauca, por su parte, de las seis casas de justicia que hay, en cinco municipios las Farc tienen presencia. En el Chocó están en todos los municipios. En el Valle del Cauca, por último, hay siete y cinco de ellas están localizadas en cuatro municipios con presencia y operaciones de las Farc.

Por otro lado, de los treinta y dos centros de convivencia ciudadana existentes en el país, en treinta

y dos municipios y dieciséis departamentos, doce operan en municipios en donde las Farc tienen una presencia estable u operacional.

En el país hay trescientos cincuenta y tres centros de conciliación y arbitraje en setenta y siete municipios. En diecisiete municipios, que tienen sesenta y seis centros de conciliación y arbitraje, hay presencia de las Farc. Solo en cuatro de ellos existe la presencia única de estos centros de conciliación y arbitraje, y allí no hay otra casa o centro que imparta la justicia estatal. La gráfica 4 muestra el consolidado nacional.



Del análisis de las graficas 1 a 4 se sacan algunas conclusiones. Primera, que de los ciento dos municipios en donde existen casas de justicia, en 48% hay presencia o accionar de las Farc. Asimismo, que del total de doscientos cuarenta y dos en donde las Farc ejercen control o tienen un accionar estable, en tan solo 16,6% hay presencia de una Casa de Justicia, lo cual dice mucho sobre la falta de acceso a la justicia que la población tiene a su disposición. Segunda, los treinta y dos centros de convivencia ciudadana que funcionan en el país tienen un cubrimiento municipal de 5% de los municipios en donde las Farc operan. Tercera, que los centros de conciliación y arbitraje solo cubren 7,1% de los municipios donde las Farc tienen presencia estable o accionar.

Dado que en los municipios en donde hay una Casa de Justicia no funciona un Centro de Convivencia Ciudadana, y que solo en cuatro opera un Centro de Conciliación y Arbitraje, la presencia municipal de las Farc en zonas de los centros de conciliación y arbitraje es de 5%, de 16,6% en aquellos donde hay casas de justicia, y de 1,6%, cuatro municipios, en los que hay centros de conciliación y arbitraje. Esto da un total de 23,2% de presencia de las Farc en municipios en los que existen centros y casas de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos que promueven el acceso a la justicia.

En resumen, estas cantidades y porcentajes muestran que en los municipios donde las Farc tienen presencia hay un gran vacío de administración de justicia por parte del estado, y que allí ellos la administran. Por tanto, en esos territorios funcionan otras formas de administración de justicia para la población.

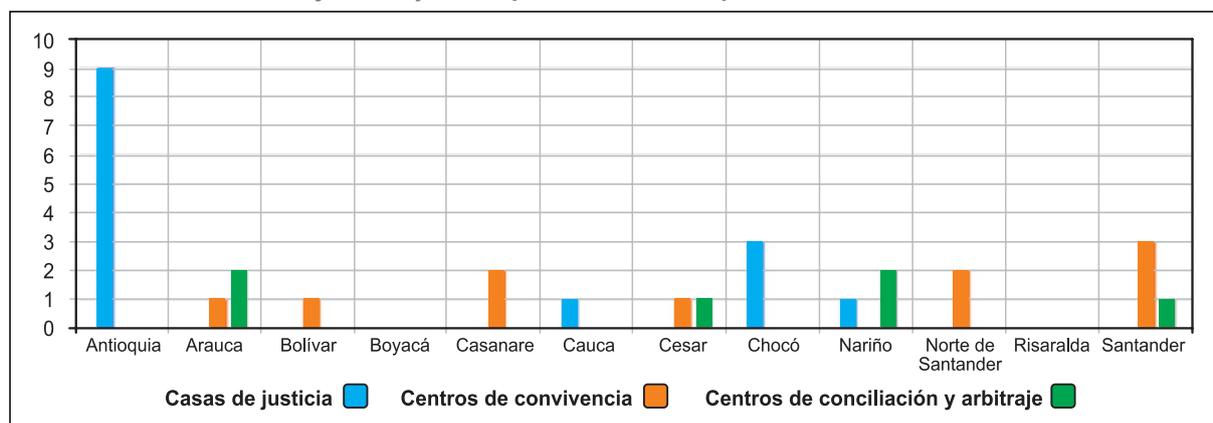
El Ejército de Liberación Nacional, por su parte, tiene presencia y accionar estable y temporal en ciento seis municipios, en doce departamentos (gráfica 5). En el de Antioquia está presente en diecisiete de aquellos en los que hay casas de justicia, y en nueve con centros de convivencia ciudadana y centros de conciliación y arbitraje. En setenta y nueve en donde tiene algún tipo de presencia, no hay Centro de Convivencia ni de Conciliación o Casa de Justicia. Esto significa que solo en 25,5% de ellos hay mecanismos de justicia alternativa estatal.

Inspectores de policía rural

Son los funcionarios que están a cargo de una Inspección de Policía. Según el Dane, esta es:

Una instancia judicial en un área que puede o no ser amanzanada y que ejerce jurisdicción sobre un determinado territorio municipal, urbano o rural y que depende del departamento (IPD) o del muni-

Gráfica 5. Casas de justicia, centros de convivencia ciudadana y centros de conciliación y arbitraje en departamentos con presencia del ELN



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación, con datos propios y de la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos.



cipio (IPM). Es utilizada en la mayoría de los casos con fines electorales. Su máxima autoridad es un Inspector de Policía³⁶.

Este funcionario está adscrito a la Secretaría de Gobierno municipal y su principal función “es la prevención y resolución de conflictos que surgen de las relaciones de los ciudadanos y que afectan la *seguridad, la salubridad, la tranquilidad, la moralidad y convivencia del orden público* interno”³⁷. El inspector diligencia y tramita de acuerdo con el Código de policía, el de tránsito y demás normas vigentes en materia de comisión de delitos, contravenciones de tránsito, indisciplina social, etcétera, con el fin de contribuir al bienestar de la comunidad y al restablecimiento del orden³⁸.

Según expertos del Departamento Nacional de Planeación, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Ministerio de Justicia y del Derecho entrevistados para esta investigación, el inspector de Policía es la figura más abandonada que existe y de las más necesarias para la convivencia, el orden y la resolución de conflictos en municipios rurales. Los entrevistados ven en él la figura jurídica que podría responder a las necesidades de las comunidades donde cumple sus funciones, en especial en un escenario de posconflicto.

El inspector de Policía tiene el problema de no depender del nivel institucional, por lo que legalmente no tiene mecanismos de seguimiento, veeduría o acompañamiento, mediante los cuales se determine un rubro para ejercer sus funciones. Es nombrado por el alcalde o por el secretario de Gobierno, y responde directamente a este último, quien es su jefe directo.

Ahora bien: dada la multiplicidad de funciones que ejerce el secretario de Gobierno, los inspectores de Policía pasan a un segundo plano de prioridades. Y no reciben los recursos necesarios para cumplir cabalmente con sus funciones.

Por otro lado, en gran medida, la figura del inspector de Policía está en manos de la maquinaria política del alcalde de turno, lo cual se presta para abusos de poder y presión por “favores” del círculo político del alcalde, siendo frecuente la dilación de casos de linderos³⁹. Además, dada la falta de capacitación y la ausencia de concurso de méritos para su elección, se presentan casos de negligencia e improvisación y se cometen arbitrariedades. Todo lo cual pone de presente la importancia de considerar cambios en el funcionamiento actual de esta figura, debiéndose determinar, entre otros aspectos, si se mantiene la manera descentralizada de acuerdo con la cual es designado por la autoridad municipal, o si los inspectores de Policía pertenecerán a una instancia nacional o, por ejemplo, departamental.

Una reforma profunda de esta figura local podría darle responsabilidades institucionales de cumplimiento de la ley. Lo cual se podría dar, al mismo tiempo, con los principios que rigen a un conciliador en equidad –que tienen en cuenta el contexto cultural y comunitario en el que operan y la veeduría de las organizaciones sociales– y contribuiría a solucionar el problema de falta de acceso a la justicia en el ámbito local.

Los inspectores de Policía llegaron a tener más poder y responsabilidades por cuenta de la Constitución de 1991, mediante el decreto 800 de 21 de marzo de 1991, que reglamenta la ley 23, expedida durante el gobierno del presidente César Gaviria, cuyo propósito era descongestionar los despachos judiciales, atribuyéndole más poderes a estos funcionarios, a quienes tras ese decreto les fue encomendada la res-

36 Dane. Conceptos básicos. https://www.dane.gov.co/files/inf_geo/4Ge_ConceptosBasicos.pdf

37 Dirección de Apoyo y Justicia de Soacha. <https://sites.google.com/site/direcciondeapoyoalajusticia/inspecciones-y-corregimientos-de-policia>

38 Oferta laboral, inspector de policía, veredas, Puerto Boyacá. <http://www.puertoboyaca.gov.co/empleosConcurso/INSPECTORPOLICIA.htm>

39 <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/procuraduria-sanciono-inspector-de-policia-dilatar-entr-articulo-534795>



ponsabilidad de “conocer de diecinueve conductas que antes estaban tipificadas como delitos y que pasaron a ser contravenciones”⁴⁰.

El decreto reglamentó también el nivel educativo que debían tener los inspectores, que dependería de la categoría del municipio donde cumplieran sus funciones. De acuerdo con el periódico *El Tiempo*:

En las zonas urbanas de las ciudades de primera y segunda categoría los inspectores deben ser abogados titulados. En las de tercera y cuarta categoría deben haber terminado estudios de derecho. En las de quinta categoría y en las zonas rurales, los inspectores deben ser bachilleres y haber desempeñado funciones judiciales, de Policía o administrativas de contenido jurídico en el sector público por un año o más, o aprobar un curso sobre derecho político de duración no inferior a 160 horas⁴¹.

Posteriormente, la ley 228 de 1995, en sus artículos 41 y, especialmente, 42, dejó sin vigencia el decreto 800 de 1991, lo que cambió sus funciones.

De las recomendaciones de los entrevistados se puede concluir que el inspector de Policía podría tener un papel importante en la administración de justicia en el posconflicto. Para analizar su papel en ese caso, en especial en zonas rurales de presencia de las Farc, se tomó la lista de sus funciones en el municipio de Puerto Boyacá, rural, de categoría 6 según la ley 617 de 2000. Y, por otra parte, se examinó el Manual de convivencia de las Farc para comunidades de Putumayo, un instrumento para regular la vida allí y que en los últimos dos años ha sido usado por miembros de esa guerrilla para organizar la vida, de cara también a una posible firma de los acuerdos de paz. Este manual contiene cuarenta y seis reglas que son implementadas por las juntas de acción comu-

nal, con el aval de las Farc (de las que reproducimos y examinamos cuarenta y cinco).

Ambas listas contienen aspectos administrativos, de seguridad, convivencia, organización de la economía local e, incluso, normas morales, relacionadas con la convivencia cotidiana, las tradiciones y la cultura de las comunidades. Para comparar las dos normas (Manual de funciones del inspector de policía y Manual de convivencia de las Farc en el Putumayo), cada punto se dividió en cuatro aspectos:

- ♦ *Seguridad (S)*. Que describe asuntos relacionados con la seguridad física. Incluye la prevención de delitos contra miembros de la comunidad.
- ♦ *Convivencia (C)*. Sobre aspectos de coexistencia pacífica y armoniosa, de acuerdo con parámetros de reglas sociales y comportamiento que preven- gan conflictos. Se mide también con una regla de moralidad.
- ♦ *Administración (A)*. Se refiere a la aplicación de normas, leyes y procesos, acordados por los códigos de ley del estado o ente territorial, y por las juntas de acción comunal o las Farc.
- ♦ *Regulación de economías (RE)*. Puntos que regulan los negocios en la comunidad y los trámites de los bienes.

Mientras la tabla 6 presenta y categoriza cada punto del Manual de funciones de un inspector de policía en una zona rural, el municipio de Puerto Boyacá, la 7 lo hace con el Manual de convivencia de las Farc en zonas rurales del Putumayo, lo que permite establecer correlaciones temáticas entre ambos manuales.

Como se lee, el Manual de funciones del inspector de policía contiene veintitrés puntos, de los cuales nueve están relacionados con asuntos administrativos; siete con la regulación de la economía local; cuatro con la seguridad; y tres con la convivencia.

40 *El Tiempo*. 24 de marzo de 1991. “Reglamentan régimen de conciliación ciudadana”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-49902>

41 *El Tiempo*. 24 de marzo de 1991. “Reglamentan régimen de conciliación ciudadana”. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-49902>

**Tabla 6. Manual de funciones de un inspector de policía rural**

RE	1	Recibir, diligenciar, tramitar y fallar las denuncias, negocios o comisiones que sean de su competencia de acuerdo con la normatividad vigente.
C	2	Diligenciar el trámite de las diferentes actuaciones administrativas por perturbación y/o invasión del espacio público, al igual que adelantar los procesos contravencionales originados por anomalías en el uso del espacio o bienes públicos de acuerdo con la normatividad vigente.
RE	3	Hacer cumplir los reglamentos y normas que sobre precios, pesas y medidas, establezca la administración municipal.
RE	4	Promover campañas sobre calidad y precios de los bienes y servicios que se comercialicen en el municipio.
C	5	Controlar en el área de su jurisdicción, el cumplimiento de las normas y disposiciones legales que regulan el transporte y tránsito, el funcionamiento de los establecimientos públicos, las rifas, juegos y espectáculos, así como el uso y manejo del espacio público.
S	6	Participar en los operativos tendentes a mantener la tranquilidad, seguridad y salubridad pública y a controlar la ocupación debida del espacio público, con el fin de contribuir al bienestar de la comunidad y al restablecimiento del orden.
S	7	Diseñar mecanismos y estrategias tendentes a prevenir la comisión de delitos, contravenciones, violación a las normas del tránsito y a la reglamentación del servicio público e indisciplinas sociales, que afectan la comunidad, aplicando los conocimientos, técnicas y metodologías necesarias.
A	8	Brindar asesoría en aspectos administrativos y jurídicos que sean de su competencia, de acuerdo con las normas y disposiciones legales vigentes, con el fin de garantizar la prestación de los servicios del equipo de trabajo.
C	9	Realizar labores de acercamiento a la comunidad, que faciliten la búsqueda de soluciones a las diferentes problemáticas sociales que la afectan.
A	10	Expedir las copias, certificados y demás información solicitada por los interesados o por otras autoridades de acuerdo con las normas que la reglamentan y que sean de su competencia.
A	11	Cumplir con los mandatos de las autoridades judiciales, donde sea comisionado de conformidad con las normas vigentes (como llevar a cabo las diligencias para el cobro por parte del municipio de multas por violación a las normas expedidas por la Alcaldía).
A	12	Resolver los recursos contra las providencias dictadas, revisar los aspectos jurídicos a las resoluciones emanadas de su despacho y tramitar derechos de petición y revocatorias directas.
A	13	Desempeñar las demás funciones asignadas por su jefe inmediato de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.
RE	14	Adelantar campañas a la ciudadanía en general sobre normas nacionales y municipales que reglamentan precios y calidades de bienes y servicios que se expendan en la jurisdicción, y propender porque (sic) se hagan efectivas las sanciones a los comerciantes que violen las normas vigentes o que se establezcan sobre pesas, medidas, cantidades y calidades.
S	15	Conocer de las contravenciones contempladas en el decreto 1136 de 1970 sobre protección social relacionada con la mendicidad, vagancia, enfermos mentales, personas toxicómanas y alcoholizadas.
A	16	Establecer los mecanismos necesarios para hacer cumplir las sanciones penales, expedir constancias por pérdida de documentos (a través de la página de la Policía Nacional o directamente ante la inspección), fallar los casos de policía según sus atribuciones (perturbación a la posesión, a la mera tenencia o al ejercicio de una servidumbre, amparo al domicilio - artículos 28 y 39 de la ordenanza 14 de 2005), efectuar las inspecciones oculares a que haya lugar en los diferentes asuntos tramitados en las inspecciones y realizar las diligencias de embargo y secuestro de los bienes muebles e inmuebles.
RE	17	Vigilar los negocios establecidos en el sector, hacer las visitas e investigaciones respectivas en fraudes, pesas y medidas.
A	18	Rendir informes mensuales al superior inmediato sobre las actividades realizadas y la situación general de las medidas adoptadas en relación a sus funciones.
A	19	Atender solicitudes de inscripción extemporánea de la defunción de una persona
RE	20	Ejercer control y vigilancia sobre establecimientos de comercio abiertos al público.
S	21	Atender solicitudes por amenazas personales, agresiones, ultrajes y escándalos.
A	22	Atender solicitudes cuando se han cambiado las guardas y no se permite el ingreso al domicilio o se han cortado los servicios públicos.
RE	23	Expedir licencias de trasteo, movilización de ganado y certificaciones de residencia

Fuente: Oferta laboral. Inspector de policía rural. Veredas del municipio de Puerto Boyacá (2005).
<http://www.puertoboyaca.gov.co/empleosConcurso/INSPECTORPOLICIA.htm>. Y Dirección de apoyo y justicia de Soacha.
<https://sites.google.com/site/direcciondeapoyoalajusticia/inspecciones-y-corregimientos-de-policia>



El Manual de Convivencia de las Farc, por su parte (tabla 7), tiene cuarenta y seis puntos, de los cuales trece están relacionados con la regulación de la economía local; once con asuntos de administración; once más con convivencia; y cuatro con seguridad. En el caso de este manual, de varios puntos se pue-

de decir que se relacionan con más de un asunto. En ese sentido, se encontró que un punto habla de regulación de economías y de administración; tres sobre administración y seguridad; y dos sobre convivencia y administración.

Tabla 7. Manual de convivencia de las Farc

A	1	Toda persona mayor de 15 años que viva en la vereda debe aparecer inscrita en el libro de socios de la Junta de Acción Comunal y participar activamente en los trabajos de las mismas; quien no lo haga, la comunidad no se hará responsable de ella.
A, S	2	No se permitirá en la región a las personas que no presenten su carta de recomendación a la Junta de Acción del lugar en donde ha estado viviendo o del Movimiento.
RE	3	Para realizar algún negocio de compra venta de fincas, ganado, casas u otros, deberán informar a los directivos de su comunidad y al Movimiento, como requisito es indispensable previamente presentar al comprador antes de que adquiera el bien. La persona que no cumpla con el requisito anterior, no podrá realizar el negocio en mención.
A, S	4	Los pobladores de cualquier vereda que entren personas desconocidas, así sean familiares; la primera vez que lo hagan, se les hará un llamado de atención y el desconocido deberá salir. Si lo hacen por segunda vez, deberán pagar una multa de \$1'000.000 (un millón de pesos), los que ingresarán al fondo de la comunidad; y quien por tercera vez reincide, será expulsado de la región y sus bienes confiscados, los que pasarán a manos de la Junta bajo el control y supervisión de la organización.
RE	5	La persona que vendió o negoció sus bienes para irse a otra parte y después quiere volver, deberá regirse por el punto 2º de este documento.
A	6	Los padres que manden a sus hijos a estudiar a las cabeceras municipales, los pueden entrar en vacaciones y en fin de año.
A	7	Las personas que trabajan tanto en fincas como en las cabeceras municipales deberán estabilizarse en alguno de los dos lugares. Si deciden estabilizarse en las cabeceras municipales y tienen predios en las veredas, quedan libres de las reuniones y jornadas de trabajo, pero deberán pagar las cuotas y aportes que surjan.
RE	8	En caso de que algún fincarío no pueda personalmente ponerse al frente de la administración de la finca de su propiedad, el mayordomo o cuidandero que elija, deberá ser de la región, conocido y gozar con buena reputación.
A, S	9	Toda persona que llegue a radicarse en la región deberá cumplir con el tiempo de un año sin salir a otras cabeceras municipales.
C	10	El desplazamiento de noche a pie o en bestias rige de las 5 de la mañana hasta las 8 de la noche; para los vehículos el horario es el mismo. Cuando haya alteración del orden público los horarios serán de las 5 de la mañana hasta las 6 y 40 de la tarde; y la movilizadora de ganado será de las 5 y 30 de la mañana hasta las 6 y 30 de la tarde.
C	11	Toda comunidad que piense realizar bazares, consultará previamente con la directiva del núcleo, y lo hará únicamente con el fin de recaudar fondos para la misma, y no con fines o propósitos personales.
S	12	Nadie llevará armas (cuchillos, peñillitas, puñalitos y armas de fuego) a bazares o establecimientos públicos. Quien incurra en esto perderá el arma y se sancionará con algo que sea de beneficio comunitario, ya sea en plata o en trabajo.
C	13	En bazares o fiestas, quien o quienes causen daños materiales los pagarán y fuera de lo anterior, trabajarán 2 días para la comunidad.
A	14	Los que no puedan asistir a las reuniones o a las jornadas de trabajo, deberán mandar una excusa por escrito explicando la causa; quien no lo haga, la Asamblea le aplicará el correctivo establecido para este caso concreto.
C	15	Ningún chofer andará con exceso de velocidad, ni sobrecupos.
C, A	16	Todas las comunidades velarán por el buen mantenimiento de sus carreteras, caminos y puentes.
S	17	Para el uso de celulares, por medidas de seguridad, solo se permitirá tener máximo 2 por familia, pero estos deberán ser sin cámara fotográfica. Le informarán a los directivos de la Junta para su debido control.
RE	18	Nadie colocará carnicerías o picas fuera de las autorizadas, sin previa autorización.
RE	19	Todo matarife debe tener un cuaderno donde registre el nombre de la persona a quien le compró ganado y la marca del mismo (sic). Es deber de los directivos de las juntas verificar el estado de salud del ganado que se va a sacrificar.
RE, A	20	El matarife y las directivas de las juntas deberán ponerse de acuerdo para velar por el buen estado de higiene de los sitios y mesas de carnicerías.

Continúa



RE	21	Los directivos de las juntas de acción comunal y directivas de núcleos deberán coordinar para evitar que comerciantes y choferes inescrupulosos especulen con los precios de los artículos y pasajes valiéndose de las necesidades de la gente; de presentarse estos casos deberán ser tratados en las reuniones de los núcleos para determinar el correctivo que se deberá aplicar.
RE	22	Si alguien desea comprar carros o motos, lo puede hacer previa consulta a la directiva y al Movimiento.
C	23	Los negocios de cantina funcionarán con volúmenes moderados los días sábados y domingos hasta las 2:00 de la madrugada; los días de fiestas especiales como el San Pedro, Navidad, Año Nuevo y fiestas familiares, podrán ser durante toda la noche
C	24	Las personas viciosas que representen un peligro para las comunidades, será responsabilidad de familiares sacarlos de la región; si no tienen familias, entonces será la comunidad quien determina la sacada y la Organización quien la ejecute.
A	25	En todos los caseríos donde haya teléfono público, los directivos deberán nombrar a una persona de la comunidad de reconocida reputación que se ponga al frente de esta responsabilidad; la persona encargada llevará un cuaderno de registro y control del nombre de las personas y de las llamadas recibidas y despachadas.
A	26	Toda persona o socio de la Junta al salir de su comunidad debe informar a los directivos el tiempo que demorará afuera y la diligencia a realizar. Quien incumpla, la comunidad le aplicará el correctivo correspondiente que se acuerde en la Asamblea o reunión del Núcleo.
A	27	Toda persona que se vaya a ir de la comunidad deberá informar para que le entreguen la carta de recomendación. Quien no lo haga, y después de haberse ido regrese por la carta de recomendación, la comunidad no asumirá responsabilidad alguna en esto.
C	28	No se venderá bebidas alcohólicas a las personas que tengan bestias amarradas en bodegas o caseríos.
C	29	Los perros deberán permanecer amarrados por sus propietarios para evitar el malestar que producen cuando están sueltos en los caseríos o reuniones, o por el daño que puedan causar si muerden a alguien.
A	30	Ninguna comunidad le puede dar afiliación a alguien de otra comunidad, sin causa justificada.
A	31	Los deudores morosos de fondos de comunidades deben cancelar en el menor tiempo posible, ya que se trata de recursos de toda la comunidad. Si no se cumple, la deuda se multiplicará acorde al tiempo que esta dure para pagarse.
C	32	Los directivos de las juntas de acción comunal deberán ser personas ejemplares en todos los aspectos.
A	33	Las fincas o casas que lleven un año de estar solas, se confiscarán y serán entregadas, por consentimiento de la comunidad, a las JAL, para que, en asamblea, la comunidad determine entregarle a quien la trabaje. Si el propietario regresa, se le devolverá, quien antes de recibirla, deberá mejoras hechas al bien inmueble.
RE	34	Todo fincarío debe tener sembrado arroz, plátano, yuca, maíz, caña, la huerta casera, etcétera. Ya que es lo primordial para el sustento de él y su familia. El comité de trabajo y la Organización garantizarán que esto se cumpla. Si se comprueba que hay negligencia en el cumplimiento de esta norma, se tomarán las siguientes medidas: por primera vez una multa de \$500.000 pesos; por segunda vez, semi hectárea de pan coger para beneficio de los niños; y por tercera vez, expulsión del área.
RE	35	Las semillas transgénicas solo sirven para acabar con las nativas de nuestra región; ya que estas sirven solo una vez. Por lo tanto, no se deben cultivar.
RE	36	A quien se le encuentre en las fincas, animales sin marca del dueño o robado, se le confiscarán sus bienes.
RE	37	Quienes extraen oro de los ríos, caños y montañas, etcétera, con dragas, retroexcavadores, motobombas y balsas, se les informa que a partir del 1 de septiembre del año en curso deberán poner fin a esta actividad, porque están causando un enorme daño al ecosistema y al medio ambiente.
RE	38	Se permite la explotación de oro mediante formas artesanales, y las minas, en terreno firme.
A	39	Las capillas evangelizadoras se construirán únicamente en las cabeceras municipales.
C, A	40	Los pastores y curas dirán sus misas solamente en las iglesias de las cabeceras municipales.
RE	41	Se prohíbe la entrada de motos taxistas de las cabeceras municipales, a las inspecciones y corregimientos. Este servicio lo pueden prestar reconocidos miembros de las comunidades.
C	42	Toda persona que tenga animales como marranos, bestias, chivos y ganado sueltos que dañan a los vecinos, responderán ante el Comité Conciliador por los daños y perjuicios causados.
C	43	A los que se les compruebe que se han ido del área diciendo que el Movimiento los ha desplazado, sin ser eso cierto, no se le permitirá el regreso a la zona.
S	44	Los padres de familia que tengan hijos activos en la Policía, en el Ejército de profesionales y demás organismos de seguridad del estado deberán vender sus tierras y abandonar el área.
S	45	A partir del 1 de septiembre del año en curso, queda prohibido hacer parte a los pertenecientes a Familias en Acción y Guardabosques, el cual es una estrategia del estado para generar cooperantes (sapos), porque lo que usted recibe es utilizado como mecanismo de guía para ponerlo en contra de nuestro pueblo al que pertenecemos todos.

Fuente: Manual de convivencia. Comunidad en zona de presencia Farc EP. Putumayo. 2013.



Como se puede apreciar en ambos manuales, los aspectos más recurrentes son los de regulación de economías locales y de administración. Es decir que, en un escenario de posconflicto en territorios rurales de presencia de las Farc, la figura del inspector de Policía podría tener importancia.

Seguridad para los excombatientes

Para finalizar el análisis, a continuación se trata brevemente la seguridad física de los excombatientes en una perspectiva del proceso de paz y la seguridad de las comunidades. Dicho asunto, al igual que los anteriores, es complejo y no es homogéneo en el territorio. La seguridad de los excombatientes y las comunidades se puede dividir en tres.

Seguridad física

Incluye dos aspectos: la protección de los exguerrilleros que se conviertan en líderes sociales, que evite una ola de violencia política similar a la ocurrida con la Unión Patriótica. Y la seguridad para los excombatientes o de personas cercanas a ellos que lideren procesos de sustitución de economías ilegales, caso en el cual el riesgo de que sean asesinados podría ser alto en varias regiones del país.

Reconciliación de la sociedad en esas zonas y reparación a las víctimas

No en cuanto a la reparación integral, administrativa o material en sentido amplio, sino, más bien, a otro tipo de problemas que se vivirán en estos territorios.

El primero hace referencia al retorno de población a las zonas de injerencia de las Farc una vez se firmen los acuerdos de paz. En una buena cantidad de municipios, como en Puerto Asís, en el Putumayo, debido a los niveles de confrontación armada y a la violencia generada por las Farc y los grupos parami-

litares en su momento, buena parte de la población abandonó las zonas rurales y se instaló en la cabecera municipal, dejando abandonados sus predios. Muchos de ellos están ocupados actualmente por personas de otras regiones, de donde fueron desplazadas también. Así las cosas, numerosas familias desplazadas intentarán retornar a sus tierras y chocarán con los nuevos ocupantes. De hecho, en la última década en varias de estas zonas ha habido dos o tres repoblamientos, los que se han denominado conflictos sociales horizontales.

El segundo conflicto que se podría presentar en las diferentes zonas rurales de los doscientos ochenta y un municipios es el choque entre comunidades históricamente afectadas por la presencia de las Farc y excombatientes. Muchas de estas comunidades han sufrido el desplazamiento o asesinato de familiares, y el perdón y la reparación, sumados a la aspiración de liderazgo social de los miembros de las Farc, traerán dificultades a la reintegración. En algunas zonas, incluso, podría haber venganzas de parte de afectados por la violencia de las Farc.

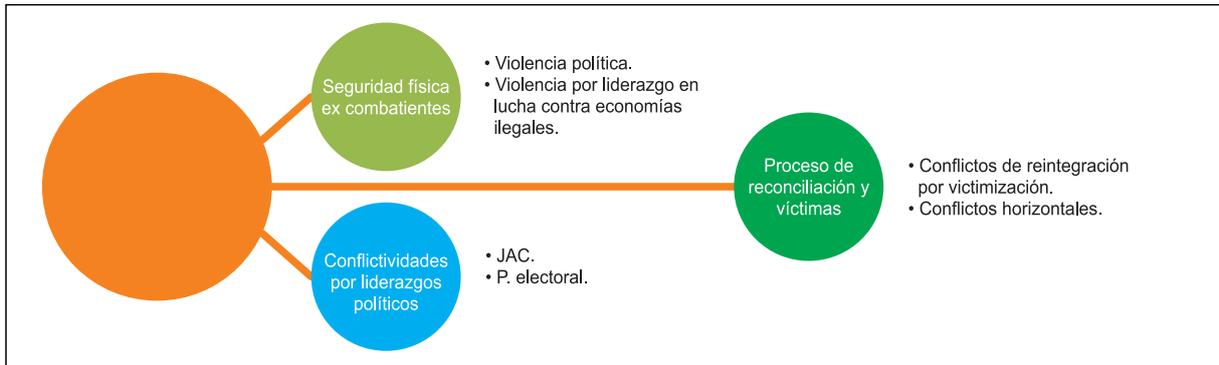
Conflictos por aspiraciones políticas

El tercer tipo de conflictos es el derivado de las aspiraciones políticas de miembros de las Farc, y, también, de los liderazgos sociales no orgánicos de ese grupo insurgente. En este tipo de conflictos sociales hay dos situaciones que llaman la atención. Por un lado, en la medida que las Farc han comenzado a ceder la administración de justicia a las juntas de acción comunal, en algunos casos estas son dirigidas por personas cercanas a esa guerrilla, o al menos que le dan cierta confianza al grupo guerrillero. Algunas de estas personas se han convertido en líderes sociales, que difícilmente se someterán a los excombatientes que quieran asumir ese papel de liderazgo social. La gran mayoría de ellos son personas cercanas a las Farc pero no son orgánicos.

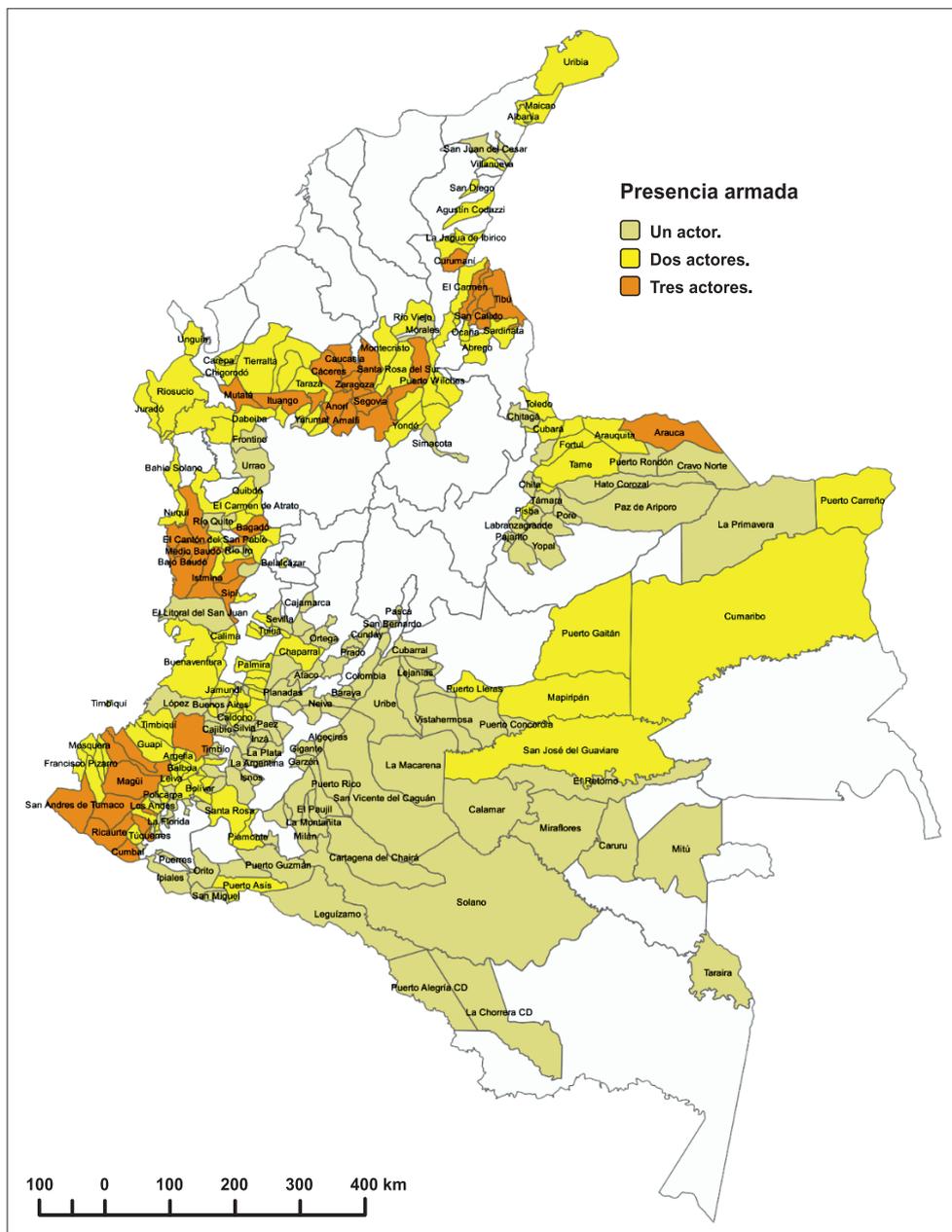
Este choque de liderazgo es más complejo cuando de elecciones se trata, cuando se trata de definir



Diagrama 5. Desafíos en cuanto a seguridad de excombatientes y comunidades



Mapa 5. Presencia municipal de uno, dos o tres grupos armados



Fuente: Fundación Paz y Reconciliación.



quiénes y de acuerdo con qué criterio se escogerán los líderes sociales en las comunidades donde las Farc van a iniciar el proceso de dejación de armas. El grupo guerrillero aspira a mantener su estructura después de la firma de los acuerdos, por lo que es muy probable haya choques con las estructuras sociales en esas comunidades.

El diagrama 5 resume los tres tipos de desafíos en cuanto a seguridad de excombatientes y comunidades.

Estos desafíos no son ni homogéneos ni similares en los territorios y, como se vio, dependen de varios factores. En todo caso, preocupan las zonas en donde hay otros grupos armados ilegales u organizaciones criminales. El mapa 5 muestra, en los doscientos ochenta y un municipios, en cuáles hay uno, dos o tres grupos armados ilegales, trátense de miembros de las Farc, el ELN o las Bacrim.

Tal vez el caso más dramático es la coincidencia entre las guerrillas de las Farc y el ELN, ya que operan en zonas rurales y coinciden en siete regiones. Colombia ha vivido esta tragedia: cuando se negocia con un actor armado ilegal y en el territorio hay otros, existen dos posibilidades: o el que se mantiene en hostilidades incorpora tropa y mandos del que negoció o el que se mantiene en hostilidades masacra la base social o los excombatientes del que negoció. En el país ha predominado la segunda situación, siendo el mejor ejemplo lo ocurrido en Urabá, cuando después de la desmovilización del EPL quedaron las Farc y los nacientes grupos paramilitares, desembocando en una tragedia.

Referencias

- Gattes, Scott. 2002. "Recruitment and Allegiance: The microfoundations of Rebellion". *Journal of Conflict Resolution*. 46 (1). February.
- Kalyvas, Stathis N. 2004. "La ontología de la "violencia política", acción e identidad en las guerras civiles". *Análisis Político*. 52.
- López Rojas, Gloria Patricia. 2013. "Los jueces de paz en Colombia como jurisdicción especial y mecanismo alternativo de solución de conflictos una crítica desde las políticas neoliberales a partir de un estudio de caso". Tesis de maestría y doctorado. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. <http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/1401>
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter. 1986. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Paidós. Buenos Aires.
- Procuraduría General de la Nación. 2006. *Juez de paz. Su papel en los procesos de reinserción y derechos de las víctimas*. Procuraduría General de la Nación. Bogotá. "Glosario". http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/descargas/publicaciones/cartilla_juezdepaz.pdf
- Skocpol, Theda. 1984. *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Tilly, Charles. 2010. *Confianza y gobierno*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Valencia Agudelo, León y Camila Obando. 2015. "Retos territoriales del posconflicto". En *Lo que hemos ganado*. Fundación Paz y Reconciliación. Bogotá.



Acerca de los autores

Ariel Fernando Ávila Martínez. Subdirector académico de la Fundación Paz y Reconciliación y profesor de la Universidad Externado de Colombia. Asesor de la Secretaría de Educación del Distrito (Bogotá) en seguridad y convivencia escolar.

Juan Diego Castro León. Politólogo con especialización en estudios comparativos y estudios de paz de la Universidad de Western Ontario, Canadá. Asistente de investigación del equipo nacional de investigación de la Fundación Paz y Reconciliación.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

Para solicitar publicaciones:

Fescol@fescol.org.co

Bogotá, mayo de 2015

ISSN 2422-0663

Presente en Colombia desde 1979, Fescol trabaja por crear un espacio de reflexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y la creación de alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticas progresistas que garanticen la participación de actores locales, nacionales e internacionales con una visión común de la democracia y pluralidad política.

Asimismo, busca dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos regionales y nacionales en la construcción colectiva de alternativas pacíficas; promueve el análisis y el debate de las políticas públicas y apoya procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales en temas como sostenibilidad y medio ambiente, desarrollo económico, fortalecimiento de los partidos y sistemas políticos, entre otros.

Los resultados de estos esfuerzos se ven materializados en la publicación de documentos de propuesta, análisis temáticos y libros, en los grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos), y en la realización de foros, seminarios y debates públicos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.