

**EL ROL MILITAR EN LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS
TERRITORIOS**

ESTHER SÁNCHEZ MORENO

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**DIRECTORA
JOHANNA DEL PILAR CORTÉS NIETO**



**COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
-UNIVERSIDAD-
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA
MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO
BOGOTÁ, D.C.
2023**

DEDICATORIA

A Dios y mi mamá a quienes debo todo lo que soy y hasta donde he llegado.

Al Ejército, que a diario lucha porque los colombianos tengamos un país distinto, que ha sido Estado donde nadie más lo es, que ha sacrificado su vida por quienes no conoce, que ha hecho más de lo que debería porque su compromiso con Colombia puede más, quien me enseñó el amor por mi patria y me dio la oportunidad de aprender y trabajar por un país mejor.

Al General Miguel David, héroe de la patria, mi guía y mentor, quien creyó en mí, me formó y me enseñó a trabajar por mi país.

Al General Mario Valencia, creador de gran parte de las obras sociales que han ayudado a tantos colombianos, gran estudioso, líder y héroe, fue él quien despertó mi interés sobre el estudio de la consolidación territorial.

A Johanna Cortés, quien con su tutoría, acompañamiento, rigor y curiosidad, me llevó a querer siempre ir un paso más allá.

A Raúl el amor de mi vida por acompañarme en todo el proceso.

A Ximena quien con su conocimiento me ayudó a que esto fuera posible.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	7
1. El Control Institucional del Territorio como parte de la estrategia de consolidación territorial: una aproximación a los conceptos	9
2. Metodología empleada	20
3. Estructura de la tesis	26
CAPÍTULO I. EL MODELO DE CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN COLOMBIANO	30
1. Breve reseña histórica del origen de las estrategias de consolidación territorial	30
1.1 El nacimiento de la insurgencia	30
1.2 Crecimiento acelerado de los grupos insurgentes y el surgimiento de las autodefensas ...	36
1.3 Esfuerzos políticos contra la insurgencia	40
1.4 Esfuerzos militares contra la insurgencia	42
2. Estrategias militares de estabilización territorial	48
2.1 Relaciones civiles – militares.....	48
2.2 Derrota de la amenaza para el control territorial.....	53
2.3 Estabilización y Consolidación	55
2.4 Del Control Militar al Control Institucional del Territorio.....	61
3. Conclusiones	63
CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL	67
1. El Plan Colombia	67
2. Consolidación en la seguridad democrática	70
2.1 Seguridad democrática	70
2.2 Política Nacional de Consolidación Territorial	74
4. Reconstrucción territorial	77
4. Programas de Desarrollo	79
5. Zonas de intervención	81
6. Compresión de la consolidación territorial	85
7. Conclusiones	89
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL	92
1. Análisis de las funciones y competencias de las entidades territoriales	93
1.1 Historia de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales.	93
1.2 Funciones de los Municipios	98

1.3 Funciones de los Departamentos.....	101
1.4 Relaciones entre la Nación y las entidades territoriales	103
2. Transferencias como herramienta para la descentralización	112
3. Revisión de competencias de las FFMM en el marco del CIT	116
4. Posibles riesgos y vulneraciones latentes	132
5. Conclusiones y reflexiones.....	133
CONCLUSIONES FINALES	136
Del control militar de área hacia el control militar e institucional del territorio	137
La consolidación no solo vista desde lo territorial sino desde la intervención integral.....	141
Una negociación profunda con la consolidación para su optimización	144
BIBLIOGRAFÍA	146

LISTA DE TABLAS

	Pág.
<i>Tabla 1. Principios de la Doctrina de Acción Integral</i>	15
<i>Tabla 2. Tipos de documentos revisados</i>	20
<i>Tabla 3. Actividades de Acción Integral</i>	47
<i>Tabla 4. Niveles de intervención en el Control Institucional del Territorio y responsables</i>	60
<i>Tabla 5. Lineamientos en Control Institucional del Territorio</i>	86
<i>Tabla 6. Convergencias</i>	88
<i>Tabla 7. Descentralización</i>	96
<i>Tabla 8. Competencias de los municipios por SGP</i>	100
<i>Tabla 9. Funciones de la Nación</i>	105
<i>Tabla 10. Distribución Sectorial de los Recursos del SGP</i>	114
<i>Tabla 11. Mantenimiento y construcción de vías terciarias por los Ingenieros Militares 2018 – 2020</i>	128

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
<i>Figura 1. Campaña Mi Vereda Modelo del Ejército Nacional en Caracolí, La Guajira.....</i>	8
<i>Figura 2. Fases de comportamiento del territorio.....</i>	57
<i>Figura 3. Línea del tiempo antecedentes de la descentralización.</i>	94
<i>Figura 4. Principales competencias de las Entidades Territoriales tras la constituyente.</i>	106
<i>Figura 5. Distribución del SGR.....</i>	115

INTRODUCCIÓN

Antes de la pandemia, más exactamente en el año 2019, pude trabajar con una comunidad al sur de La Guajira, ubicada en el municipio de San Juan del Cesar, conocida como “Caracolí”, la cual cuenta con un poco más de 2.500 habitantes y está situada a unos 50 minutos de distancia del casco urbano. Esta comunidad captó mi atención rápidamente al contarme su relato sobre tres procesos de desplazamiento forzado que han sufrido en los últimos 20 años. Ellos explicaban que la violencia ha sido una constante que los ha atacado, pero esta violencia no se ha limitado a la presencia de grupos armados, sino que comprende además de disputas internas familiares, que han cobrado decenas de vidas, desastres ambientales y otra serie de tragedias, que los han obligado a abandonar el pueblo y retornar varias veces.

Caracolí se tornó en una meta profesional porque sentí el compromiso de empezar a gestionar ayudas, contar su historia, acompañarlos y tratar de poner un grano de arena para que su situación mejorara al menos un poco. A esto se sumó el hecho de que este pequeño pueblo, ubicado en una montaña lejana y con pésimas vías de acceso, se seleccionó como una “Vereda Modelo” de un programa del Ejército conocido como “Fe en Colombia”, que trabaja por territorios afectados por el conflicto armado¹. “Mi Vereda Modelo” es una campaña que busca en poco menos de un año, mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una vereda específica que haya pasado por procesos de conflicto armado. Para lograr esto, el Ejército, por medio de la creación de grupos de distintos profesionales civiles ubicados en varios lugares de Colombia, enfoca sus esfuerzos en articular otras instituciones para ampliar la oferta estatal y conseguir donaciones y todo tipo de apoyos sociales de empresas y organizaciones; con esto se busca que dichas veredas se conviertan en insignia para otras.

Caracolí presentaba toda serie de problemas: no contaba con buenas vías de acceso y eso desencadenaba otros problemas porque dificultaba la conexión con el casco urbano, no les permitía sacar los productos que sembraban para ser comercializados, impedía la llegada

¹ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 000191 de 2018 Lineamientos para la implementación del Programa “Fe en Colombia” del Ejército Nacional en actividades de Acción Integral y Desarrollo.», s. f.

de médicos especializados que prestaran sus servicios en el centro médico con el que cuentan, y era el lugar propicio para que la delincuencia lograra tomar control sin que la población pudieran huir o contar con una reacción rápida de la Policía.

Al pasar ese año, Caracolí fue recibiendo ayudas gestionadas por el Ejército, por ejemplo, se logró que varios de sus habitantes fueran reconocidos como víctimas y pudieran obtener un subsidio, recibieron material didáctico para los estudiantes de la escuela de Piñoncitos (ubicada en la parte norte de la vereda), recibieron apoyo para desarrollar jornadas ambientales de siembra de árboles, recolección de basuras y limpieza de la cuenca del río, así como para hacer un estudio de la calidad del agua que consumían los caracoliceros, se hizo mantenimiento al cementerio del pueblo, recibieron atención de médicos en jornadas convocadas por los militares, recibieron también donaciones de cementeras para poder adoquinar sus calles y, además, lograron contar con un diseño de la vía de acceso principal con el apoyo de los ingenieros militares².

Figura 1. Campaña Mi Vereda Modelo del Ejército Nacional en Caracolí, La Guajira.



Fuente: Comando General de las Fuerzas Militares, 2020.

Todo esto me llevó a preguntarme ¿por qué el Ejército era el que estaba haciendo eso? Acaso ¿no es tarea del alcalde o del gobernador o incluso del presidente?, ¿qué pasaba?, ¿por

² Véase mi presentación sobre la Acción Integral en los capítulos 1 y 2.

qué si el Ejército no convocaba las instituciones civiles no se hacían presentes?, ¿por qué las últimas expectativas de un pequeño pueblo estaban sembradas en los militares?, ¿qué habilitaba al Ejército para hacer acciones de tipo social que debían ser ejecutadas por el gobierno local? Y peor aún, si alguna de las intervenciones hechas por el Ejército contaba con problemas, ¿qué riesgos se podían materializar tanto para la población como para los militares? Sin duda, era muy loable lo que el Ejército hacía, pero siempre me asaltaba la duda de si se contaba con algún fundamento jurídico o legal que facultara al Ejército para hacer algo que no es de su naturaleza, y que, además, lo blindara para hacer lo que estaba haciendo.

Estas preguntas hicieron que decidiera realizar esta investigación como politóloga que realiza una Maestría en Derecho Administrativo, con el fin de examinar los fundamentos jurídicos que habilitan a los militares a trabajar con comunidades. Comencé buscando qué herramientas y bajo qué concepto el Ejército se basaba para realizar estos trabajos de naturaleza social. Encontré que desde la firma de los acuerdos de paz en la Habana se venía trabajando algo conocido como el *Control Institucional del Territorio* (en adelante CIT), que narraban los militares como la gran estrategia para que todo el país tuviera presencia activa de las instituciones civiles, lo cual se afirmaba era necesario en un escenario de postconflicto para que los espacios dejados por los grupos insurgentes fueran copados por el Estado y no por grupos delictivos.

Aunque comencé con el ejemplo de Caracolí, la tesis busca enfocarse en qué se fundamenta el CIT en términos jurídicos, más no en su funcionamiento y efectividad. En la siguiente sección se presenta en más detalle mi argumento central acompañado de una descripción de la metodología que empleé para hacer mi investigación. Finalizo delineando el contenido que el lector encontrará a lo largo de mi tesis.

1. El Control Institucional del Territorio como parte de la estrategia de consolidación territorial: una aproximación a los conceptos

A raíz de casi 60 años de conflicto armado, en Colombia se ha creado la concepción de que la seguridad es el asunto primordial a solucionar, y que, una vez solucionados los problemas de inseguridad, los territorios avanzan y la vida de todos allí mejora. Esta

preocupación no ha sido únicamente del caso colombiano, puesto que un argumento común en los debates sobre desarrollo es que la seguridad y la presencia estatal son centrales para mejorar el bienestar de las naciones³.

El concepto de desarrollo tomó fuerza desde la década de 1940, pero fue para la década de 1990 que se estableció la conexión entre seguridad y desarrollo⁴, aún más, la seguridad se dejó de ver simplemente como un asunto de defensa nacional y pasó a ser entendida como la seguridad de los ciudadanos⁵. Como cita Larenas, “[s]e comienza a establecer una relación entre el concepto de seguridad y necesidades humanas, redireccionado también la visión cerrada de las amenazas a la seguridad en términos militares y estatales. Es así como empieza a utilizarse, en la arena política, el concepto de seguridad humana”⁶.

Este binomio seguridad y desarrollo se basa en la interdependencia de los dos conceptos; en otras palabras, el desarrollo no es posible sin seguridad, pero a la vez, la seguridad no se puede lograr en un lugar donde los índices de desarrollo sean bajos⁷. Esto, como expone Larenas, condujo a que para hablar de desarrollo se pensara primero en las condiciones óptimas de seguridad y la seguridad, por su parte, se preocupara porque el subdesarrollo fuera un ambiente propicio para la delincuencia: “Desde el ámbito del desarrollo se evidencia una preocupación creciente por la guerra y sus efectos. Mientras que

³ Luis Eslava, *Espacio local, vida global: la operación cotidiana del derecho internacional y el desarrollo* (Universidad Externado de Colombia, 2018).

⁴ Véase específicamente la concepción de desarrollo: “tiene como finalidad última a la persona humana y su existencia social; lo importante es la ampliación de oportunidades que en condiciones de igualdad todos tienen; que esas oportunidades están articuladas con las capacidades de las personas. Es decir, lo que la gente es capaz de ser y de hacer”. Gustavo Arriola Quan, «Desarrollo humano: una introducción conceptual» (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007).

⁵ John Sebastián Zapata Callejas, «El binomio seguridad-desarrollo: algunas aproximaciones interpretativas», *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar, 2018, <https://doi.org/10.18359/ries.3556>.

⁶ Angie Larenas Álvarez, *La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad*, Universidad del País Vasco, 2013.

⁷ Véase, en especial, Farid Samir Benavides Vanegas, *La construcción de la paz y la fragilidad estatal: una revisión de la literatura* (Pensamiento Jurídico, 2010).

el nuevo centro de preocupaciones de la seguridad es el miedo al subdesarrollo como fuente de conflictos, lo que es una manera de justificar el compromiso y la vigilancia continuada: el vínculo entre seguridad y desarrollo”⁸. Estas posiciones sugieren que la seguridad es necesaria para que el ciudadano pueda gozar sus libertades y mejorar sus condiciones de vida, lo que conduce a mayores niveles de desarrollo humano.

Al momento de ligar dichos conceptos, el paradigma de la seguridad que tradicionalmente se asoció con la defensa de un territorio evolucionó hacia una mirada de lo humano; es decir, cómo las personas interactúan con el territorio y viven allí, y ello cómo afecta la tranquilidad de un lugar, introduciendo así una nueva manera de alcanzar la seguridad que se enfoca en las condiciones de vida de la población⁹. En este escenario, la discusión sobre fortalecer la seguridad dio paso a la *consolidación* de los territorios como un estado posterior al mero mantenimiento de condiciones seguridad, mediante la vinculación del control territorial que la fuerza militar tiene de un espacio, junto con fomento de acciones de desarrollo social y económico en lugares donde la violencia ha hecho su paso. Para el caso de Colombia, la consolidación se ha entendido como un proceso de llegada de institucionalidad a territorios afectados por el conflicto armado para la mejora de las condiciones de seguridad y los niveles de desarrollo¹⁰. Esta premisa ha permeado el imaginario colectivo, a tal punto que los discursos de seguridad definen la agenda política, marcan las decisiones de los ciudadanos e incluso ha llevado a que la calificación de un lugar como seguro o “consolidado” pase a ser muchas veces la medida del desarrollo de un territorio, y que los niveles de seguridad separen los territorios desarrollados de los no

⁸ Larenas Álvares, *La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad*. P.P. 3.

⁹ Véase, especialmente, la llegada del concepto de seguridad humana: “planteó que la seguridad humana es la seguridad de los individuos, que busca garantizar su bienestar y supervivencia en cualquier lugar frente a amenazas como las drogas, la enfermedad, el terrorismo y la pobreza; la seguridad que se asegura a través del desarrollo y no de las armas”. Laura María Díaz Villalba, *Reflexiones sobre la evolución del concepto de seguridad*, Pontificia Universidad Javeriana, 2005.

¹⁰ Susana Ochoa Henao y Eliana Restrepo Brand, «La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial: ¿clave de la gobernabilidad local?», EAFIT, 2015.

desarrollados¹¹. Bajo este análisis, a lo largo de la tesis me permito analizar el desarrollo desde la perspectiva de progreso territorial a través de avances de tipo social, económico, político, buen vivir y en especial, en que los habitantes de un territorio determinado cuenten con las condiciones necesarias para cumplir con su proyecto de vida.

Es así como esta visión ha abierto la compuerta para que los encargados de garantizar la seguridad (la Fuerza Pública) involucren más tareas en su labor de establecer seguridad en el territorio, como las acciones enfocadas al desarrollo sostenible de las poblaciones¹². En este punto se enfoca la investigación que desarrollo aquí, pues me propongo revisar aquellas nuevas acciones llevadas a cabo por las FFMM en el contexto del binomio seguridad y desarrollo, su contexto, las tareas concretas que comprende y bajo el marco de qué tipo de *delegación* se ponen en marcha.

La *delegación* que se pretende evidenciar en esta tesis, se puede entender como la transferencia de las responsabilidades que por su naturaleza civil y social son de los gobiernos regionales y locales, pero que, con ocasión al conflicto armado, se han delegado a las FFMM. Estas funciones corresponden a la ejecución de políticas de desarrollo. Acá el concepto de “delegación” lo planteo en el marco de las competencias dadas a las FFMM para fines de desarrollo, y otras formas de delegación y redistribución de funciones entre el gobierno y las FFMM que corresponden a la transferencia de responsabilidades de instituciones civiles a instituciones militares por medio de la puesta en marcha de actividades de naturaleza social por órdenes o lineamientos de las autoridades civiles hacia las FFMM en sus políticas y discursos.

La comprensión de la *consolidación* desde un abordaje militar tuvo un gran auge en 1952 con el General Británico *Sir Gerald Templer*, quien adoptó la concepción de *hearts-*

¹¹ Juan Pablo Guevara Latorre, «El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad», *Revista Colombiana de Sociología*, 2015, <https://doi.org/10.15446/rsc.v38n1.53264>.

¹² El desarrollo sostenible ha sido definido como “el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades, y buscaba atender tanto las demandas por una agenda de protección del medio ambiente como las de asegurar el desarrollo de los países con menor nivel de desarrollo. Por tanto, se requería la integración de las políticas ambientales y las estrategias de desarrollo (en sus componentes económico y social)”. Comisión Brundtland, “Nuestro Futuro Común” (1987).

and-minds como estrategia contrainsurgente (COIN) durante la emergencia malaya (1948 – 1960)¹³. El General Templer sostenía la importancia del uso mínimo de la fuerza letal en la guerra contra las guerrillas y, por el contrario, decía que lo más importante era enfocarse en ganar las mentes y corazones de la población que posiblemente había sido cooptada por estos grupos¹⁴. Esta visión retomó fuerza durante la guerra de Estados Unidos contra Irak y se trasladó como estrategia esencial en Afganistán con el desarrollo de la *doctrina Petraeus* elaborada por el General David H. Petraeus, conocido como gran estrategia contrainsurgente¹⁵.

Para 2006, el General Petraeus elaboró el *Field Manual 3-24*¹⁶ de contrainsurgencia, el cual defendía que la guerra contra las guerrillas era una lucha político-militar organizada y prolongada que debía enfocarse en la pérdida de control y legitimidad de estos grupos frente a la población. Este manual se conocería comúnmente como *doctrina Petraeus*¹⁷. El FM 3-24 se basaba no solamente en una visión militar, sino también en la sociología y la política que sostenía que el actuar bélico de las Fuerzas Armadas debían ocupar solo el 25% de su accionar, y el enfoque social de trabajo con las poblaciones más vulnerables y en condición de pobreza debía ser del 75%¹⁸. En palabras del General Petraeus, “no es llenar la selva de tropas, sino llegar a los corazones de la gente”¹⁹.

¹³ Noor Ampssler, *Hearts and Minds: Malayan Campaign Re-evaluated*, Defense Viewpoints from the UK Defense Forum, 2010.

¹⁴ Paul Dixon, «‘Hearts and Minds’? British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq», *Journal of Strategic Studies*, 32, n.º 3 (junio de 2009): 353-81, <https://doi.org/10.1080/01402390902928172>.

¹⁵ Karl E Lieutenant Colonel Nell, «Hearts-and-Minds: A Strategy of Conciliation, Coercion, or Commitment?», U.S. Army War College, US Army Peacekeeping & Stability Operations Institute, septiembre de 2012, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA568622.pdf>.

¹⁶ Los *Field Manual – FM* – o manuales de campo son manuales doctrinarios del ejército de EEUU donde se fijan las órdenes estratégicas, tácticas y de derecho en el tratamiento bélico. Teniente Coronel (R) Thomas G. Clark, «La doctrina de planeamiento del Ejército», 2008.

¹⁷ United States Dept. of the Army, «Field Manual 3-24: Counterinsurgency», 2006.

¹⁸ Bell Colleen, *La guerra por otros medios: El problema de la población y la transformación de las intervenciones de la coalición en acciones civiles*. (Cuadernos de actualidad y defensa, 2009).

¹⁹ Darío Andrés De Benedetti, «La contrainsurgencia contemporánea.», Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, 2012.

Símil de lo anterior es la *consolidación* territorial, en la cual la presente tesis centra su interés. Esta se ha entendido como un esfuerzo dirigido a que el Estado restablezca el funcionamiento de sus instituciones, la prestación de los servicios y la ejecución de proyectos para atender las necesidades más apremiantes de las comunidades que se ubican en territorios donde se perdió el control territorial producto de procesos violentos, para así fortalecer la democracia local²⁰. Esta *consolidación* se ha abordado como en la *doctrina Petraeus*, mediante una estrategia que desplaza labores armadas de los militares por otras con enfoque más social.

La *consolidación* bajo los parámetros señalados en el párrafo anterior, se introdujo en Colombia en el Plan de operaciones *Lazo* proyectado en 1962 a partir del desarrollo de acciones cívico militares (las cuales serán discriminadas y explicadas con más detalle en el primer capítulo). Estas acciones cívico militares se enfocaban primordialmente en que el Ejército brindara apoyo desde su logística, personal y conocimiento del terreno, a las autoridades civiles para generar una sinergia que les permitiera consolidar los territorios. La visión cívico militar se mantuvo a lo largo del Siglo XX con los Planes *Andes* y *Perla* (desarrollados en el primer capítulo) y culminaron con los Planes *Patriota* y *Consolidación* que perdieron vigencia en el 2010 con la emisión del Plan Espada de Honor I en 2011.

El término “*consolidación*” se usó explícitamente en el *Plan de Estabilización y Consolidación “Victoria”* en 2016, con el que se buscaba consolidar los territorios de donde saldría las FARC tras la firma del acuerdo, es decir, tomar el control de los espacios vacíos que dejaría la desmovilización de esta guerrilla (esto se desarrolla en el primer capítulo). Esta *consolidación* se conoció en el Plan *Victoria* como “establecer el Control Institucional del Territorio (CIT)”, el cual se entendió como: “(...) la presencia integral de todos los sectores e instituciones del Estado en los territorios, para restringir espacios a los factores de inestabilidad, solucionar las necesidades sociales insatisfechas, superar los indicadores

²⁰ Eduardo Pizarro Leongómez, *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*, Planeta, 2018. P.p. 247

sociales críticos de las comunidades y proyectar programas de desarrollo autosostenibles en un ambiente de gobernabilidad”²¹.

Alcanzar el CIT se volvió el objetivo principal del Plan Victoria para las FFMM, así como del Plan Nacional de Consolidación, lineamiento político para la consolidación desde el 2014 para las autoridades civiles (el cual se presenta a profundidad en el segundo capítulo)²². En ambos casos el CIT suponía que la primera parte de recuperación de los territorios se debería dar por parte de las FFMM, quienes abrirían espacios para la llegada de las instituciones civiles. Esta llegada se potenciaría por medio de la *Acción Integral (AIN)* que es una especialidad militar caracterizada por tener un gran componente social.

La AIN se puso en marcha mediante una doctrina que sostenía que dicha especialidad buscaba: “La coordinación del aparato estatal con responsabilidad en la seguridad y en lo social, para actuar de manera conjunta e integrada en la totalidad del territorio nacional, en los ámbitos social, económico, político y militar, garantizando con ello el imperio de la ley, la recuperación social del territorio, la aplicación efectiva del Estado social de derecho y la neutralización de los grupos armados ilegales. Es, en síntesis, el puente entre el control territorial (aspecto militar) y la consolidación social del Estado (aspecto civil/oferta estatal)”²³.

En este escenario la AIN estableció unos principios primordiales que le permitirían actuar en función de su doctrina y, en especial, alcanzar el CIT. Estos principios son:

Tabla 1. *Principios de la Doctrina de Acción Integral*

²¹ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Estabilización y Consolidación “Victoria”», 2016.

²² Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT», 2014.

²³ Comando General de las Fuerzas Militares, «Instrucciones generales sobre la Doctrina de la Acción Integral», 2010. p.p. 14

No.	Objetivo
1	Debe protegerse a la población y atender sus necesidades básicas.
2	La unidad de esfuerzos y la coordinación entre agencias, especialmente entre unidades militares y organismos civiles, resultan esenciales para la consolidación del control territorial.
3	Todas las actuaciones militares y sociales son completamente interdependientes. El fracaso de unas impide el éxito de las otras.
4	El objetivo de las actuaciones militares debe ser proteger a la población y a sus recursos, identificar sus necesidades y garantizar un nivel de seguridad suficiente para permitir que las instituciones de acción social puedan trabajar con la gente.
5	La acción social resulta esencial para la creación de condiciones estables para la consolidación del control territorial.
6	En caso necesario, las fuerzas armadas y la policía llevan a cabo tareas civiles y sociales destinadas a atender las necesidades básicas de la población.
7	La situación local tiene una dimensión estratégica. Los esfuerzos y resultados locales tienen efectos estratégicos.
8	Se trata de un trabajo a medio y largo plazo. No existen respuestas fáciles ni soluciones perfectas.

Fuente: elaboración propia con base en “Los retos de Afganistán: lecciones de la experiencia colombiana, Santos, 2007²⁴.

La doctrina de la AIN evolucionó y dio lugar a la creación de cuatro disciplinas (que se explican en el primer capítulo) que la integran en la actualidad, y que buscan desarrollar la AIN desde diversos frentes²⁵. Ellas apuntan a los frentes de articulación interinstitucional,

²⁴ Juan Manuel Santos, «Los retos de Afganistán: lecciones de la experiencia colombiana», *Revista de la OTAN*, s. f.

²⁵ La Acción Integral es el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército a las de los asociados de la acción unificada, en apoyo a la intención del comandante. Ejército Nacional, «Manual de Campaña del Ejército MCE 3-53.0 ACCIÓN INTEGRAL.», 2019.

uso de las comunicaciones estratégicas, desarrollo de actividades cívico-militares de apoyo a la población y acciones con la población enfocadas en la recuperación de confianza en la institución militar (circos, emisoras, jornadas didácticas, jornadas de pintar fachadas, entre otras). Este empleo de la AIN en la consolidación territorial se puede evidenciar en las políticas de gobierno con enfoque de seguridad y estabilización, como se presenta en el segundo capítulo; por eso, la intervención militar en el CIT se volvió central a través de la AIN y de allí surge mi interés principal para desarrollar esta tesis.

En razón de lo anterior, esta investigación examina el fundamento jurídico del CIT y, a partir de ello, formula reflexiones y críticas sobre el mismo. Para esto, la tesis realiza una revisión histórica y política del CIT para ofrecer una comprensión holística del contexto y de las razones que han llevado a que esta labor sea abordada por los militares. Esta investigación comenzó con la hipótesis de que, pese a que dicha labor revela un compromiso loable de las FFMM y es producto de distintas falencias estatales, estas razones no las habilita para desarrollar acciones sociales que son responsabilidad y competencia de las autoridades civiles tanto por su naturaleza, como por su fundamento legal.

En concordancia con la anterior hipótesis, los objetivos de la investigación fueron: primero, aproximarme el contexto bajo el cual se justifica la creación del CIT como estrategia para consolidar los territorios perdidos por la violencia, segundo, con base en esas causas históricas, revisar las estrategias históricas que han adoptado los diferentes gobiernos con enfoque de CIT, especialmente, aquellas con mayor componente militar y de allí, como último objetivo examinar y cuestionar desde una perspectiva jurídica el fundamento normativo del CIT.

Tras realizar la investigación, el argumento central al que llegué es más allá de la labor loable de las FFMM (como lo consideré en la hipótesis), las mismas se han visto involucradas en estrategias de consolidación, con enfoque social, producto de políticas del gobierno central²⁶ que buscan recuperar el control de los territorios, perdido por el conflicto armado, pero que carecen de un fundamento legal sólido que permita intervenir a las FFMM

²⁶ Justificado en la figura del *direccionamiento estratégico*: traduce las órdenes políticas en tareas concretas para los militares. Ejército Nacional, «Guía de Planeamiento Estratégico 2018 - 2022», 2018.

en el desarrollo de este tipo de acciones de naturaleza civil. Asimismo, al terminar la investigación identifiqué dos nuevos elementos: el primero es que al carecer de fundamento legal y de competencias, se expone a las FFMM a una inseguridad jurídica y además, se abre la posibilidad a la materialización de una serie de riesgos para la población civil y segundo, que estas figuras terminan debilitando la descentralización, autonomía y capacidad de las entidades territoriales en el interés por consolidar sus territorios, pues sigue siendo el gobierno central quien controla los territorios a través de las FFMM.

Al anterior argumento se pudo llegar a través de una serie de pasos en la investigación que: primero, llevaron a una revisión histórica sobre el contexto que originó el CIT, segundo se aproximaron a las estrategias para abordarlo a partir de la *delegación* de responsabilidades de naturaleza civil a las FFMM ha llevado a un desbordamiento de las capacidades de las últimas, las cuales deberían centrarse en el control territorial²⁷. Esta condición permite establecer en el tercer acápite que el CIT presenta falencias jurídicas, pues no cuenta con reglamentación suficiente que lo soporte. Por lo anterior, afirmo que puede conducir a inseguridad jurídica de la institución militar y riesgo de vulneración de derechos humanos, entre otros, al delegar una serie de tareas de naturaleza social a las FFMM, sin contar con el soporte normativo, tareas que además que son de responsabilidad de otras entidades del Estado. En la medida en que se delegan a las FFMM funciones que no son de su competencia, quienes deberían ejecutarlas no cumplen con su misión constitucional, me refiero específicamente a las entidades territoriales, como se podrá vislumbrar en el tercer capítulo.

Adicionalmente, quienes son capacitados y cuentan con experiencia y recursos para poner en marcha el CIT son las autoridades civiles, no los militares, por lo que ejecutar acciones que incluyan población civil o que impacten a la misma puede poner en riesgo tanto a los ciudadanos como a los militares. A los ciudadanos por la posible vulneración a sus derechos que se pueda presentar en el momento de quedar en fuego cruzado o ser fijados como objetivo militar de los grupos armados, y a los militares por carencia de seguridad jurídica y conocimiento técnico para la intervención de territorios. La tesis también pone de

²⁷ Aspecto que se hará evidente en el segundo capítulo a lo largo de la revisión de las políticas de gobierno que han contado con un componente militar, como premisa esencial para alcanzar la consolidación.

presente que mientras las políticas de consolidación tengan un enfoque primordialmente militar, carecerán de la integralidad necesaria para que el Estado cumpla con sus fines esenciales²⁸ y, por el contrario, no solo puede llevar a que se materialicen los riesgos anteriormente mencionados, sino que puede conducir a que las estrategias no sean las óptimas para dar solución a una problemática histórica, como lo es la pérdida del control del territorio y la población por el conflicto armado que está en constante mutación²⁹.

Para lograr esto, se hizo la revisión de cómo se entiende la consolidación y el CIT en los documentos de política pública, tanto militares como de gobierno, desde 1962 . Lo que muestro a lo largo de la tesis es cómo se ha planteado históricamente la consolidación desde lo militar y cómo se asigna y justifica el proceso de delegación de responsabilidades y competencias a las FFMM. Adicionalmente, realizo un análisis de quién es el responsable del CIT de acuerdo con lo que éste plantea en sus componentes.

Lo anterior permite entrever que el abordaje del CIT como fundamento de la consolidación ha sido un elemento central en las estrategias de los gobiernos, especialmente en las últimas dos décadas, como se observará en el segundo capítulo con las políticas de seguridad y consolidación de los presidentes Álvaro Uribe Vélez, Juan Manuel Santos e Iván Duque. Estos presidentes, pese a que titularon sus estrategias de consolidación de manera distinta, e incluyeron programas de intervención distintos o nuevas iniciativas, tuvieron en común el empleo del Ejército en la consolidación a través del desarrollo de nuevas capacidades con enfoque social. Al hacer esto, se ha naturalizado como lo cotidiano la intervención militar en lo social; al respecto, la tesis evidencia cómo esa *naturalización* ha

²⁸ Como cita la Constitución Política de 1991 en el Artículo 2: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

²⁹ Véase el surgimiento de nuevos grupos armados y nuevas fuentes de financiamiento ilegal como es la minería ilegal, la atomización de grupos y el traslado de la violencia del campo a las ciudades o la tercerización del crimen en pequeñas células delictivas.

vuelto un imperativo básico el empleo del Ejército en la consolidación territorial en Colombia y como actor principal en la construcción de paz, lo cual se ha visto impulsado y reforzado gracias a que la idea de desarrollo en Colombia se ha planteado tradicionalmente en el marco del binomio seguridad y desarrollo.

Más específicamente, en el tercer capítulo expongo cómo esto no ha permitido que las entidades territoriales reconozcan y posicionen como las principales intervinientes en la consolidación territorial, pues aquellos asuntos que deberían ser de su impulso en muchas ocasiones son desarrollados por el Ejército. Con esto hago referencia a obras de infraestructura, jornadas sociales, convocatoria de la oferta estatal, entre otros que expongo en el segundo capítulo.

La siguiente sección explica el método y forma cómo realicé la investigación y porqué estos los consideré los más pertinentes para cumplir la intención final: evidenciar los fundamentos y falencias del CIT a nivel jurídico.

2. Metodología empleada

Cumplir con la intención de hacer una revisión detallada del surgimiento y fundamentos legales del CIT en el marco de la consolidación territorial, me obligaba a acercarme a los documentos que dan cuenta del mismo. Con esto hago referencia a que, para poder llevar a cabo la investigación, se identificaron documentos claves que permitieron analizar a detalle el CIT. Estos documentos se pueden agrupar así:

Tabla 2. Tipos de documentos revisados

TIPOS DE DOCUMENTOS REVISADOS

1. Documentos que me permitieran entender por qué en Colombia se desarrolló algo como el CIT para tener un control del territorio. Estos elementos los encontré en la literatura que relata la historia de la violencia y los fenómenos que la acompañan (guerrillas, paramilitarismo, narcotráfico, etc.).
2. Documentos militares de naturaleza doctrinal, de planeamiento y organizacionales que evidencian cómo las FFMM han entendido el CIT, cómo lo han abordado, cómo se entienden ellos en la consolidación y qué fundamentos citan como soporte de sus intervenciones.
3. Documentos de política pública con dos enfoques principales: el del binomio de seguridad y desarrollo, y el de consolidación; entre estos, lineamientos de políticas, políticas sectoriales, políticas de gobierno y planes.
4. Fundamentos legales que se relacionaran con el tema de consolidación en todas sus dimensiones (Con esto hago referencia no solo a bases legales, sino funciones, intervinientes, responsabilidades, reglamentación que acompañaba a las políticas analizadas y jurisprudencia). Estos documentos me sirvieron para contrastar y verificar si los planes militares revisados y las políticas contaban con una base constitucional y legal sólida.

Fuente: elaboración propia.

La tesis se basó en una investigación documental. Esta tiene la virtud de permitir contrastar distintas lecturas y escrituras para poder desarrollar un proceso analítico y crítico paralelo; es decir, permite elegir textos, contrastar posiciones, y de allí delimitar nuestro pensamiento sobre el tema que estemos investigando³⁰. Aunado a lo anterior, el análisis documental ofrece soporte escrito a nuestros argumentos y, en los casos de emplear fuentes

³⁰ Oscar Alberto Morales, «Fundamentos de la investigación documental y la monografía», 2003.

de trabajos académicos de investigación, también permite mejorar el rigor de lo que sostenemos en nuestras premisas argumentativas³¹.

El análisis documental me permitió analizar, reflexionar e interpretar la información hallada en los documentos, y a partir de ello, plantear una postura crítica³², llevándome a que, especialmente en la revisión de las políticas públicas, concluyera que la idea de desarrollo en Colombia se ha planteado tradicionalmente en el marco del binomio seguridad y desarrollo, y de allí que se reduzca el entendido del progreso nacional, en gran parte, a la convivencia pacífica de los territorios. Esta conclusión la pude reafirmar al observar que por lo menos en los últimos 20 años, los gobiernos regionales han planteado la consolidación de condiciones de seguridad plenas como estandarte de sus programas de gobierno³³. Particularmente, el análisis documental me permitió delimitar los elementos claves del binomio de seguridad y desarrollo, estos son, la perspectiva de desarrollo según la cual sin condiciones de seguridad no es posible alcanzarlo, pero que también señala que los bajos niveles de desarrollo podrían promover ambientes propicios para la precarización de las condiciones de seguridad³⁴.

Para este caso hice uso de dos etapas que plantean Peña Vera y Pirela Morillo en su escrito sobre *La complejidad del análisis documental*: primero, al seleccionar los documentos busqué identificar elementos discursivos esenciales de cada lineamiento de consolidación y, segundo, planteé reflexiones y conclusiones sobre esos elementos del discurso político reflejado en tales lineamientos³⁵. Este análisis me permitió evidenciar cómo en cada política

³¹ José Isaías Martínez Corona, Dobleza Beatriz Oliva Garza, y Gloria Edith Palacios Almón, «Guía para la revisión y análisis documental: propuesta desde el enfoque investigativo», 2022, <https://doi.org/doi.org/10.35197/rx.19.01.2023.03.jm>.

³² *Ibidem*. p.p. 72

³³ Para soportar esta idea, en el capítulo segundo revisé las políticas de seguridad y defensa de los presidentes de las últimas dos décadas, resaltando que estas políticas se derivan y constituyen como el marco de acción que operativiza y da cumplimiento a los planes nacionales de desarrollo de cada uno de los gobiernos revisados (los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez, los dos de Juan Manuel Santos y el periodo de Iván Duque).

³⁴ Véase los estudios revisados de: Zapata Callejas, «El binomio seguridad-desarrollo: algunas aproximaciones interpretativas», Larenas Álvares, *La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad.*, Díaz Villalba, *Reflexiones sobre la evolución del concepto de seguridad.*

³⁵ Tania Peña y Johann Pirela, «La complejidad del análisis documental, Información, cultura y sociedad», revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas, n.º No. 16 (2007): 55-81.

de gobierno, pese a que evolucionaba la estrategia de consolidación y las amenazas a atacar, los componentes de consolidación no cambiaban y de allí que la delegación de funciones a las FFMM fuera constante.

En este escenario también puedo resaltar que el análisis documental fue la mejor herramienta para desarrollar la tesis, ya que me permitió delimitar conceptos claves que guiaron mi lectura y construcción de argumentos³⁶. En este sentido, la revisión documental ayudó a que encontrara conceptos claves como: la delegación de funciones a las FFMM, el binomio seguridad y desarrollo, y la naturalización de la realización de tareas sociales por las FFMM. Pese a que no se mostraran de manera explícita en todos los documentos, al revisar especialmente los planes militares y las políticas públicas en materia de consolidación a detalle, sí pude observarlos y deducir que se hacían presentes como elementos constitutivos comunes de esos planes y políticas.

Para determinar estos conceptos como comunes y claves al momento de querer analizar los documentos y posteriormente construir mis argumentos, empleé la regla de Teun Van Dijk en su escrito sobre *La ciencia del texto: un enfoque interdisciplinario*: omitir, seleccionar, generalizar e integrar. *Omitir* la información que consideraba que no era esencial en mi investigación, *seleccionar* elementos claves del texto que pudieran aportar a mi investigación, *generalizar* conceptos que abarcaran o absorbieran puntos esenciales para mis argumentos e *integrar* en conceptos generales que concatenaran lo mayor posible que proponía el discurso (la retórica de las políticas de consolidación y los planes militares)³⁷.

En complemento a los documentos analizados, para poder alcanzar el objetivo de esta tesis debía no solamente revisar documentación institucional, sino, además, realizar un análisis de la Constitución, las normas y la jurisprudencia que pudiera estar relacionada con el CIT y las estrategias de consolidación. Llevar a cabo este proceso fue el punto de inflexión para responder las preguntas que inspiraron esta investigación, pues, me permitieron evidenciar lo existente en materia normativa y constitucional sobre la consolidación y de allí,

³⁶ Antoni Casasempere-Satorres y María Luisa Vercher-Ferrándiz, «Análisis Documental Bibliográfico. Obteniendo el máximo rendimiento a la revisión de la literatura en investigaciones cualitativas», *Universidad Politécnica de Valencia*, 2020, <https://doi.org/10.36367/ntqr.4.2020.247-257>.

³⁷ Teun Van Dijk, *La ciencia del texto: un enfoque interdisciplinario* (Paidós, 1978).

reflexionar sobre los vacíos que podrían existir para contar con la reglamentación necesaria en esta materia.

La búsqueda de los fundamentos jurídicos del CIT debía partir desde un análisis dogmático, “el cual busca estudiar el ordenamiento jurídico y transmitirlo, optimizarlo o mejorarlo”³⁸. Para el caso de la presente investigación, el uso de este método permitió desarrollar una exposición, orden y sistematización para describir el conjunto de normas del derecho positivo existentes sobre los componentes y actividades que comprende el CIT y, así, en esta sistematización, facilitar el estudio y transmisión del conocimiento del derecho positivo como función *heurística* o pedagógica a mis lectores³⁹.

En este interés por desarrollar un análisis dogmático útil apliqué ciertos criterios que narra Courtis en su escrito *Observar la Ley*, de lo cual puedo destacar que: seleccioné una serie de normas (competencias de las entidades territoriales, competencias de las FFMM y el Ministerio de Defensa Nacional -en adelante MDN-, actos administrativos que respaldaban las políticas de seguridad y de consolidación, entre otras), les asigné conjuntos que las agruparan (eso lo hice con base en la naturaleza de la norma) y así las analice; y por último, establecí una relación entre dichas normas las cuales analicé mediante una especie de *jerarquización* partiendo de aquellas marco que definen los objetivos generales, luego las que establecen funciones, y responsabilidades y, finalmente, las que detallan el procedimiento de consolidación de manera específica⁴⁰. Adicionalmente, y en concordancia con lo anterior, este tipo de análisis me permitió comparar cuáles de esas funciones estaban siendo ejecutadas por ambos (entidades territoriales y FFMM)⁴¹. Dicho de otro modo, en la revisión de la norma encontré semejanzas en ciertas labores que son tarea de las entidades territoriales, pero que el Ejército viene adelantando de manera recurrente.

³⁸ Christian Courtis, *Observar La Ley : Ensayos Sobre Metodología de La Investigación Jurídica*, Editado por: Christian Courtis, El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática, Christian Courtis (Trotta, 2006), <https://www.torrossa.com/en/resources/an/2525419>. p.p. 106

³⁹ *Ibidem*. p.p. 113.

⁴⁰ *Ibidem*. p.p. 118.

⁴¹ *Ibidem*. p.p. 121 véase específicamente de la *comparación de institutos*.

Para alimentar este análisis dogmático, también desarrollé una aproximación sencilla a la *historia normativa*⁴², específicamente en lo referente a la organización y funcionamiento de los municipios. Esto me permitió que la investigación no residiera en una mera descripción de las normas y conjuntos normativos, sino que me llevó a realizar comparaciones acerca de los cambios y evoluciones en esa normativa para poder argumentar si lo encontrado me podía brindar un marco normativo que ha soportado el abordaje del CIT históricamente o si me llevaba a concluir que, aunque el CIT lleva años de ejecución, no ha logrado contar con la normativa necesaria para suplir la necesidad de soporte jurídico integral⁴³.

Finalmente, encontré pertinente realizar un análisis sistemático de las normas, ya que este método permite el estudio de los conjuntos normativos a la luz de los sistemas normativos de los que son parte⁴⁴ y de cara a principios consensuados⁴⁵. Las normas anteriormente mencionadas se interpretaron de manera sistemática en función de los siguientes principios: *separación de poderes, colaboración armónica, autonomía de las entidades territoriales, y subsidiariedad, complementariedad y concurrencia*. A la luz de esto me fijé en dos elementos primordiales: primero, la delimitación precisa de las competencias y facultades y, segundo, teniendo en cuenta que las instituciones no trabajan de manera aislada, sino que entre ramas se articulan para cumplir los fines del Estado, revisé si en estas normas se impiden excesos al momento de ejercer funciones⁴⁶. Este análisis se presenta con más detalle en el tercer capítulo.

⁴² Sobre este particular Courtis explica que la historia normativa: “Se trata de un análisis de tipo diacrónico del sistema jurídico, destinado a dar cuenta de las sucesivas modificaciones de normas o de aplicaciones judiciales de las normas. La variante más común de este tipo de historia registra la evolución de la disciplina jurídica de un tema determinado a la luz de los sucesivos cambios —derogaciones, sustituciones, modificaciones, creación de nuevas normas— del ordenamiento normativo”. Courtis, *Observar La Ley*. p.p. 136.

⁴³ Oscar Sarlo, «El marco teórico en la investigación dogmática», *Universidad de la República (Montevideo, Uruguay)*, 2006.

⁴⁴ Courtis, *Observar La Ley*. p.p. 148.

⁴⁵ Diego López, *Interpretación constitucional 2da edición*, Universidad Nacional de Colombia (Consejo Superior de la Judicatura, 2006). p.p. 39

⁴⁶ Corte Constitucional MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, «Sentencia C-253/17 "Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017 “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de

La selección de la metodología de análisis documental y análisis dogmático dejó como resultado una metodología que no solo permitiera realizar una revisión descriptiva de textos y normas, sino que potenciara la capacidad reflexiva de la tesis, ya que me permitió ir más allá de la revisión histórica de las estrategias de consolidación y me condujo a entender que las fundamentó. Además, permitió reflexionar cómo la narrativa de la seguridad en la consolidación se ha enfatizado, incluso hoy en día, como una meta esencial que se trazan los gobiernos.

3. Estructura de la tesis

Para aproximarnos al desarrollo de estos argumentos, es necesario realizar un primer acercamiento resumido sobre el contenido que encontrará el lector y la estructura en la que se divide la información desarrollada.

El primer capítulo explica el origen del modelo de consolidación colombiano. Para esto, parte de una revisión general de la historia de la violencia en Colombia iniciando con el surgimiento de las guerrillas campesinas y demás modelos de insurgencia que tomaron auge tras la revolución cubana. El crecimiento de estos grupos se narra a partir de 1980 alrededor de dos ejes: *la combinación de todas las formas de lucha*, lo que suponía una integración de varios frentes de lucha, y el auge de las economías ilícitas, donde se destaca la extorsión, el secuestro y el narcotráfico⁴⁷.

En este escenario, hago un acercamiento a las soluciones políticas que se dieron en el Siglo XX ante el crecimiento de los grupos insurgentes. Destaco procesos de desmovilización, en especial, la Constitución de 1991 que no solamente logró avances en

inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”» (2017), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-253-17.htm#:~:text=El%20principio%20de%20separaci%C3%B3n%20de,entre%20dichas%20ramas%2C%20con%20el>.

⁴⁷ Centro Nacional de Memoria Histórica, «Informe general Centro Nacional de Memoria Histórica. Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado», 2013.

materia de desarme de grupos, sino de apertura de espacios democráticos y con ello también una respuesta hacia los sucesos de violencia política que se habían dado años atrás.

El capítulo en su segunda parte presenta los esfuerzos militares contra la insurgencia derivados del direccionamiento político (intenciones de los gobiernos, políticas, lineamientos, etc.) con enfoque de consolidación desde la década de 1960 y hasta la actualidad. Este direccionamiento partió del desarrollo de las relaciones civiles militares como una estrategia desde lo militar para el aporte a la consolidación territorial.

El segundo capítulo expone un desarrollo cronológico de las políticas de consolidación adoptadas durante el siglo XXI. Como antecedente analizo el surgimiento del Plan Colombia que contaba con un componente social con enfoque de consolidación y planteó el fortalecimiento logístico de entrenamiento y capacidades de las FFMM para lucha contra las drogas⁴⁸. El Plan Colombia fue determinante en la recuperación del territorio tras las negociaciones fallidas del Caguán, pues inyectó recursos en las regiones y permitió que las FFMM contaran con las capacidades necesarias para su despliegue militar contra las FARC⁴⁹, a través, por ejemplo, del robustecimiento de la aviación militar, lo que fue determinante en los golpes militares contra objetivos de alto valor estratégico⁵⁰.

En este escenario surge en 2002 el discurso de la seguridad democrática, que contrario a lo que muchos han considerado, no solo se enfocaba en un componente de seguridad sino también en el desarrollo social como estrategia para la consolidación territorial⁵¹. En el 2006 se actualizaron los postulados de la seguridad democrática, los cuales involucraban a las FFMM como actor principal y con este enfoque se formuló la Política Nacional de Consolidación Territorial en el año 2009, que integró los esfuerzos de todas las instituciones, en cabeza de la presidencia y el MDN para implementar planes de consolidación en lugares

⁴⁸ Noam Chomsky, «El Plan Colombia», julio de 2000.

⁴⁹ Ejército Nacional, «Los logros de la reestructuración.» (Imprenta Ejército Nacional, 2000).

⁵⁰ Leongómez, *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*.

⁵¹ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa de Seguridad Democrática - PDSD (2002 - 2006)», 2002.

concretos, como se presentó en La Macarena⁵². Este lineamiento dio vida desde la perspectiva civil al CIT enfocado en: la mejora de condiciones de seguridad, satisfacción de las NBI, la llegada del Estado y el funcionamiento efectivo de la justicia⁵³. Posteriormente, en el año 2016 con el surgimiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el enfoque cambió hacia la construcción de paz, recuperación de lo rural y la reconciliación. Pese a que la estrategia de los PDET también buscaba la promoción del desarrollo, solo empleaba a las FFMM en el mantenimiento del orden público y no los hacía parte de la promoción de desarrollo⁵⁴, no contó con una implementación como se había planeado, ya que rápidamente se retomó una estrategia de intervención militar en lo social conocida como Zonas Futuro.

Este último gran lineamiento político de consolidación (Zonas Futuro) del gobierno del Iván Duque buscó acelerar la implementación de los PDET, a través de una visión de lucha contra el crimen (las economías ilícitas, la presencia de Grupos Armados Organizados -GAO- y crímenes contra el medio ambiente)⁵⁵. Estas zonas han sido la última política de consolidación que comprometió de manera directa a los militares en el CIT, evidenciando cómo la *naturalización* de delegación de funciones a las FFMM en la consolidación territorial ha partido del direccionamiento político y no de una iniciativa propia de las FFMM.

El último capítulo expone los fundamentos constitucionales de las competencias y distribución de responsabilidades de los componentes del CIT. Específicamente, examina aquellas dimensiones que tiene el CIT a la luz de la Constitución y la Ley; esto, a fin de determinar posibles conflictos por extralimitación de competencias y vacíos jurídicos existentes. Para cumplir con este objetivo, en el capítulo 3 se muestra en primera medida la

⁵² Henao y Restrepo Brand, «La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial: ¿clave de la gobernabilidad local?»

⁵³ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT».

⁵⁴ Agencia de Renovación del Territorio - ART, «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET», 2017.

⁵⁵ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad- PDS», 2019.

historia de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, para seguir con las funciones de estas (municipios y departamentos), la relación entre la Nación y las entidades territoriales y las transferencias como herramienta de descentralización, todo esto en concordancia con el cumplimiento de los postulados de los fines del Estado, expuestos en el artículo 2 constitucional, como premisa básica del CIT. Seguido de esta revisión de funciones se presenta cuáles de estas competencias son realizadas en algunas ocasiones por las FFMM. Para reforzar esta sección analizo jurisprudencia de la Corte Constitucional que me permitió enfatizar mi argumento sobre que las funciones sociales del CIT son competencia de las entidades territoriales y nos de las FFMM.

Por último, al final del tercer capítulo me permito analizar las competencias tanto del Ejército como del MDN frente al CIT. Para ello, parto de una revisión del fundamento constitucional que les da vida para así conectar las funciones de las FFMM en el marco de consolidación. Posteriormente hago una revisión de los decretos emitidos en los diferentes gobiernos nacionales que acompañaban a las políticas de seguridad con enfoque de consolidación⁵⁶.

Finalizo haciendo un examen de las figuras del derecho administrativo de descentralización, delegación y desconcentración, con el fin de determinar si en el marco de alguna de estas figuras se puede encuadrar la transferencia de competencias a las FFMM en materia de funciones sociales de la consolidación territorial.

⁵⁶ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002 “Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación”.» (2002).

CAPÍTULO I. EL MODELO DE CONSOLIDACIÓN Y ESTABILIZACIÓN COLOMBIANO

El presente capítulo tiene como propósito realizar una breve narración del contexto que dio surgimiento al CIT, mas no, un análisis exhaustivo del mismo, en razón al interés de la tesis. En primer lugar, esto se hace a través de la explicación de algunas de las causas que dieron lugar a su creación: el surgimiento de los grupos armados, el conflicto armado, el narcotráfico y el accionar militar contra los mismo. En segundo lugar, se examinan los planes militares que adoptan una visión cercana al CIT y su evolución, adicionalmente, se hace una revisión cronológica de dichos planes y cómo estos fueron avanzando con nuevas estrategias militares y conceptos estratégicos, que al final derivaron en la construcción del CIT como la estrategia principal para alcanzar la estabilización y consolidación de los territorios.

1. Breve reseña histórica del origen de las estrategias de consolidación territorial

1.1 El nacimiento de la insurgencia

La Revolución Cubana significó para las nacientes guerrillas una inspiración para lograr replicar esa experiencia en Centroamérica y Suramérica, donde exponían la desigualdad social producto de un parcial abandono del Estado, que agudizaba las condiciones de precariedad de las comunidades más vulnerables. Estas cuestiones significaron para estos grupos la justificación de la lucha armada como herramienta para lograr la toma del poder, lo que se traduciría en la generación de gobiernos con mayor enfoque social y en pro de la eliminación de la pobreza. Así es el caso, como se presentó en el *Noveno Congreso del Partido Comunista en Colombia*, en el que se expuso que: “La vía que puede tomar el desarrollo de la lucha revolucionaria en Colombia depende de factores objetivos y del curso de los acontecimientos. Lo importante siempre es desarrollar la conciencia y la lucha de las masas populares, encauzarlas hacia las transformaciones revolucionarias que necesita el país, unir las y acrecentarlas en un gran torrente revolucionario

que logre imponer los cambios necesarios para que el pueblo tome el poder y pueda realizar las transformaciones de fondo de toda la estructura económica, social y política”⁵⁷.

Esta visión justificó el aumento del conflicto armado y dio lugar al paso de autodefensas campesinas, a guerrillas organizadas bajo una base internacional que buscaba aumentar e intensificar los conflictos sociales para validar a su lucha en las distintas regiones del país. El documento anteriormente citado expresaba al respecto: “Para los pueblos latinoamericanos el acontecimiento decisivo de estos últimos años es el triunfo y el avance ininterrumpido de la revolución cubana. Porque la revolución cubana significa un salto histórico en la lucha de los pueblos de América Latina contra su tradicional y común enemigo: el imperialismo yanqui”⁵⁸.

Los estudios sobre el origen de la violencia y sus causas, resaltan que la disputa entre la clase política durante la época de la violencia bipartidista, tuvo consecuencias graves y directas en el campo social, ya que, dicha conflictividad que tuvo un origen político, pronto permitiría entrever desigualdades, inconformidades y divisiones que más adelante justificarían las luchas revolucionarias y las potenciarían. Esta visión fue publicada en 1962 por Germán Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna, en el texto de *La Violencia en Colombia, estudio de un proceso social*, que interpreta el origen del conflicto a través del concepto de violencia, desde la siguiente perspectiva:

En efecto, la nación carece de la noción exacta de lo que fue la violencia: ni la ha sopesado en toda su brutalidad aberrante, ni tiene indicios de su efecto disolvente sobre las estructuras, ni de su etiología, ni de su incidencia en la dinámica social, ni de su significado como fenómeno y mucho menos de su trascendencia en la psicología del conglomerado campesino; ni de las tensiones que creó, ni de la crisis moral que presupone, ni del enjuiciamiento que

⁵⁷ Partido Comunista Colombiano, «Unidad Popular Contra la Reacción y el Golpe de Estado: Resolución política y plataforma inmediata», Noveno Congreso del Partido Comunista, 1961. 26

⁵⁸ *Ibidem*, p. 7

implica a los dirigentes de todo orden, ni del llamado que formula a una permanente, eficaz y serena meditación del problema que plantea⁵⁹.

Este fenómeno de la violencia, sus causas y actores, también fue analizado y desarrollado por el académico Eduardo Pizarro Leongómez, quien hace un análisis histórico del fortalecimiento de las guerrillas en su libro *Las Farc (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra* donde narra que el origen de las guerrillas se debió, en principio, a un hecho de violencia, como lo fue el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán, que fundamentaría el origen de todos los grupos en su base de lucha: “El impacto del asesinato de Gaitán tuvo amplio eco en todo el departamento del Tolima, mayoritariamente liberal. De inmediato se conformaron juntas revolucionarias en varios municipios, incluida su capital, Ibagué”. Luego agrega, “En el sur del Tolima emergieron simultáneamente núcleos armados liberales y comunistas. Los primeros fueron impulsados en el municipio de Rioblanco, bajo la dirección del ex dirigente político gaitanista Gerardo Loaiza y sus cinco hijos, familiares de Pedro Antonio Marín y en cuyas filas este joven aserrador y futuro comandante de las FARC, inició sus actividades guerrilleras”⁶⁰.

Este estudio evidencia el crecimiento de las guerrillas como parte del fenómeno de la violencia en Colombia, proceso que continuó cerca de una década más, hasta que, con la llegada del General Gustavo Rojas Pinilla en 1953, se dio inicio a la amnistía que dejaría por fuera a cerca de 5.000 guerrilleros. Esto derivó en una nueva reorganización en la región del Sumapaz, pero con constante presencia militar por medio de la ejecución de operaciones paralelamente⁶¹.

Los grupos guerrilleros aumentaron y se sostuvieron por décadas, gracias a un escenario social y político que les favorecía, pues se evidenciaban condiciones de baja presencia institucional en los territorios alejados y, por ende, una gobernabilidad debilitada,

⁵⁹ Germán Guzmán, Orlando Fals Borda, y Eduardo Umaña Luna, *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social* (Ediciones Tercer Mundo, 1962).

⁶⁰ Eduardo Pizarro Leongómez, *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra* (Grupo Editorial Norma, 2011).

⁶¹ *Ibidem*.

así como el crecimiento de la violencia producto de las disputas políticas, el incremento de las inconformidades en la población producto de la misma desatención a sus necesidades por parte del Estado, entre otras, que, a su vez, les permitió expandir su manera de lucha al espectro de la conformación de grupos políticos que les abrirían el abanico de posibilidad para la toma del poder, como se expone en el trabajo realizado por el profesor Carlos Medina Gallego para el caso del *Ejército de Liberación Nacional: notas para una historia de las ideas políticas*:

Si el contexto nacional en el que surge el ELN, es la atmósfera política y social creada por la Violencia, la Dictadura de Rojas y la instauración del Frente Nacional, el contexto internacional, no es otro que la ola revolucionaria generada en América Latina por la Revolución Cubana. El triunfo del Movimiento 26 de Julio, conducido por Fidel Castro y Ernesto Guevara, generó un proceso de cuestionamiento de las estrategias de lucha política de los viejos partidos de oposición de izquierda en América Latina y un replanteamiento de sus tácticas, lo que dio como resultado nuevas organizaciones políticas, que arrastradas por el fervor del proceso cubano, constituyeron lo que se ha denominado Nueva Izquierda⁶².

El anterior elemento fue esencial para que la violencia se trasladara a otros espectros, pues como expone este trabajo, la insurgencia nacía como un elemento de desestabilización institucional, como el investigador manifiesta que: el desarrollo histórico de grupos insurgentes como ELN, el cual, no solo cuenta con un tinte armado, sino político, es vital para entender el protagonismo de la violencia en gran parte de los conflictos sociales y políticos del país⁶³.

Ahora bien, dentro de la explicación del origen del conflicto y la intervención de las Fuerzas Militares (FFMM), un elemento esencial es la intervención de esta última desde el aspecto social en los territorios, pues las FFMM intervinieron no solo de forma armada, sino también con iniciativas de enfoque social, como el apoyo a comunidades agrícolas, obras de

⁶² Carlos Medina Gallego, *Ejército de Liberación Nacional: notas para una historia de las ideas políticas* (Universidad Nacional, 2007).

⁶³ *Ibidem*, p.p.18.

infraestructura, jornadas médicas, entre otras acciones no armadas. En relación a este asunto se han realizado numerosos estudios sobre la complejidad geográfica de Colombia y sus efectos sobre el actuar militar; estos trabajos han tratado de explicar dos aspectos en particular, el primero de ellos, relacionado con la utilización de esta variable por parte de los grupos armados y, el segundo, su relación con la presencia efectiva del Estado en territorios con mayor complejidad geográfica, por la topografía del territorio, que dificultaba el acceso a las mismas. En cuanto a lo primero, el profesor Carlos Medina Gallego, sostiene que: “Los grupos guerrilleros se establecieron en regiones que por sus características geográficas, sociales y políticas les permitían subsistir y adelantar la lucha de resistencia con grandes posibilidades de éxito”⁶⁴.

En cuanto a la ausencia del Estado, el profesor Alejo Vargas Velásquez en su trabajo titulado El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos, argumenta que: “La precariedad de la presencia del Estado o a su presencia traumática, expresada casi siempre en un Estado coercitivo y no en uno que dé respuestas a las carencias y demandas sociales. Esto ha llevado a que, en el mismo espacio nacional, coexistan territorios con una amplia regulación estatal junto con «territorios vacíos», en el sentido de ausencia de un ente regulador que represente los intereses generales”⁶⁵.

Bajo este aspecto se evidencia que el abordaje de la falta de gobernabilidad a partir de acciones armadas y de coerción derivó en un crecimiento de necesidades sociales, económicas, productivas, entre otras, en las comunidades y el aumento de los espacios vacíos con poca o nula presencia estatal. Ante la ausencia del Estado y debido a las complejidades geográficas, actores armados como las FARC estructuraron todo un aparato de guerra haciendo que la evolución del conflicto presentara escenarios complejos, pues construyeron un andamiaje organizacional y político en sus áreas de influencia, donde crecieron retaguardias estratégicas que tomaron el control de casi todos los territorios donde hacían presencia.

⁶⁴ Ibidem. pp 22.

⁶⁵ Alejo Vargas, «El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos | Nueva Sociedad», Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina, 1 de enero de 2011.

Frente a este aspecto, está el trabajo elaborado por el profesor Carlos Medina Gallego, titulado *FARC-EP Y ELN una historia política comparada 1958-2006*, en el cual hace un esbozo de la historia política de las FARC y el ELN. Al respecto expone que, pese a que la presencia de estos grupos armados inicialmente se enfocó en el centro del país en los departamentos de Tolima y Huila, y en el sur en el departamento del Cauca, pronto se expandiría hacia territorios en los cuales se contaba con un alto porcentaje de población campesina la cual se constituyó en el público objetivo a ser abordado a través de estrategias de organización para la resistencia. Este factor fue determinante en el desarrollo armado desde 1965 hasta 1998, pues garantizó el fortalecimiento del pie de fuerza de estos grupos, así como el mejoramiento de sus técnicas de guerra y el robustecimiento de la organización⁶⁶.

En esta misma vía, Alejandro Sanabria a través de un estudio titulado *Séptima conferencia, salto estratégico evolutivo 1982-1992*, desarrolla la tesis de dicho salto estratégico, donde expone a partir de una comprensión histórica de la evolución de los grupos armados (en este caso de las FARC) con un proceso evolutivo del conflicto, al incorporar todas las formas de lucha (no solo armada, sino política, económica, social, entre otras), y así mismo, la manera en cómo la institucionalidad lo tuvo que enfrentar a partir de estrategias, no solamente con enfoque armado.

Por último, destaca que “la Séptima Conferencia de las FARC, (...) constituyó la línea divisoria entre el antes y el después del inicio de su verdadero desarrollo estratégico”⁶⁷, ya que le permitió determinar una estrategia de “desdoblamiento de los frentes” para tener mayor dominio territorial y proponerse que la meta de la toma del poder se materializaría en la década de 1990; sin embargo, para esto era necesario fortalecer las finanzas guerrilleras, por lo que el grupo empieza a emplear métodos como la extorsión y secuestro de los grandes empresarios y terratenientes del país, así como su aproximación al narcotráfico.

⁶⁶ Carlos Medina Gallego, «Farc-Ep y Eln una historia política comparada (1958- 2006)», 2010.

⁶⁷ Ibidem, p.p. 54

1.2 Crecimiento acelerado de los grupos insurgentes y el surgimiento de las autodefensas

La década de 1980 representa un periodo importante para el estudio del conflicto y sus causas. El estudio *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, elaborado por varios autores, cuyos compiladores son los historiadores Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda. Allí se recoge toda una variedad de visiones que permiten comprender cómo fue la evolución de la violencia y qué papel jugaron los actores armados. Al respecto se destaca que estos aumentaron su presencia más allá del sur del Tolima, desplegándose hacia el Magdalena Medio y Quindío. Es importante resaltar que, este trabajo nace en un periodo en el que el gobierno y las guerrillas estaban negociando un acuerdo de paz, lo que llevó a la conformación de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB).

Para el año 1987, producto de una comisión nombrada para ese entonces con el propósito de tratar de explicar las causas de la violencia, se publica el texto *Colombia: violencia y democracia* que relata el aumento de la violencia política y esta derivó en pluralidad de violencias sociales y armadas, distintas a la guerra tradicional entre grupos guerrilleros y defensores del Estado⁶⁸.

Otra importante revisión es la realizada por el historiador Carlos Miguel Ortiz, titulada *Historiografía de la Violencia* donde destaca las visiones de distintos estudios con respecto al tema de la Acción Cívico Militar, en los cuales se destaca el papel de las FFMM en acciones en conjunto con instituciones civiles, para abordar las problemáticas de la violencia desde propuestas con enfoque social en los territorios, y resalta el surgimiento en los ochenta de nuevos actores armados que comenzaron a cambiar la dinámica del conflicto y la visión del mismo, donde empezó el crecimiento del narcotráfico y el aumento del fenómeno del sicariato, tal como diría el autor: “Ya no se puede hablar unívocamente de "la violencia", sino de muchas violencias entrecruzadas”⁶⁹.

⁶⁸ Carlos Ortiz, *Historiografía de la violencia*, 1988.

⁶⁹ *Ibidem*, p.p. 421

La necesidad conjunta de los diferentes grupos guerrilleros residía en contar con una vía de financiación que les garantizara el fortalecimiento de cada subsistema; es decir, cada área que lo compone (logística, financiera, política, armada y social, entre otras), y generar un mayor lucro del que producían delitos como el secuestro y la extorsión, llevándolos al inicio de relaciones con narcotraficantes. Esto les permitiría tener un ingreso monetario a cambio de prestar servicio de seguridad en los cultivos y laboratorios, lo cual llevó a que los grupos insurgentes encontrarán nuevas estrategias de lucro, pues se dieron cuenta que en el narcotráfico se encontraría la fuente de financiación perfecta, por lo que iniciaron con el cobro de un impuesto a los productores conocido como “gramaje”⁷⁰.

En paralelo, Medina Gallego narra que para esta misma década, las autodefensas surgieron como respuesta de los narcotraficantes para hacer frente a la extorsión y el secuestro, que más adelante evolucionaron como organizaciones con orientación política y social. El autor expone que para estos grupos existía una guerra no convencional del Estado contra el comunismo, lo que llevó a que aunque el enfrentamiento era inicialmente contra los grupos insurgentes, en muchos casos se traspasó más allá de estos, llevando a un ataque desmedido contra la población civil, arguyendo que muchos de estos eran miembros de grupos guerrilleros vestidos de civil, que infiltraban organizaciones, lo cual finalmente condujo a un recrudecimiento de la violencia con la perpetración de múltiples masacres. Asimismo resalta que estos grupos en diversas ocasiones tuvieron relaciones con miembros de las FFAA⁷¹.

En esta misma línea el informe final de la Comisión de Verdad destaca sentencias de la Corte Interamericana contra Colombia donde se narra la existencia de vínculos entre miembros de las FFAA y los paramilitares, en graves casos de omisión e inacción ante denuncias sobre crímenes de estos grupos contra las comunidades, así como casos de colaboración con personal activo y retirado de la FP, participación de estos grupos en ejecuciones extrajudiciales, nexos de miembros de la clase política con los paramilitares

⁷⁰ «The FARC and the Drug Trade: Siamese Twins?», *InSight Crime* (blog), 27 de marzo de 2017.

⁷¹ Carlos Medina Gallego, *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia* (Bogotá, 1994). Pp. 64.

conocido como “parapolítica” e incluso la incursión paramilitar en algunas instituciones⁷². Estos casos permitieron un aumento desmedido no solo de pie de fuerza de estos grupos sino de su accionar y de agudización del conflicto.

Lo anterior, permitió que para la década de 1990, el narcotráfico jugará un papel importante dentro de la dinámica del conflicto, lo cual brindó una financiación robusta que le permitiría a los grupos armados (guerrillas y autodefensas) fortalecer el sistema armado (contar con más material de guerra, reclutar más personas, aumentar el pie de fuerza) y con ello tener la fuerza suficiente para ejecutar tomas guerrilleras a instalaciones de la Fuerza Pública con mayor facilidad y éxito. El Ejército debió enfrentar este fenómeno; su objetivo ya no era la guerrilla, sino también la lucha contra las drogas.

Bajo esta premisa se han esbozado estudios que han permitido comprender la actuación de las FFMM y en especial del Ejército en este nuevo escenario y cómo el abordaje de la seguridad se adaptó a las nuevas formas de lucha de los grupos armados, en especial con la entrada de la lucha contra las drogas. En esta temática se destaca el trabajo realizado por Francisco Leal Buitrago, titulado *la Seguridad Nacional a la deriva: del Frente Nacional a la Posguerra Fría*, que recalca cómo ha evolucionado el concepto de seguridad⁷³, caracterizándolo en distintos periodos presidenciales. Este autor subraya el papel del Ejército en cada etapa histórica hasta la llegada de la década de los noventa, donde analiza el papel de la institución en la combinación de la lucha antiterrorista con la del narcotráfico. Al respecto manifiesta que: “Las operaciones Conquista I y II, adelantadas en el sur del país contra el narcotráfico por la IV División del Ejército y sus brigadas, entre junio de 1996 y

⁷² Comisión de la Verdad, «Informe Final: hallazgos y recomendaciones.» (Bogotá, 2022). Pp. 337 – 350

⁷³ Frente a esto el autor expone las etapas de la doctrina de la Seguridad Nacional en América Latina desde: el viejo militarismo, la influencia político-militar de Estados Unidos y la influencia de la revolución cubana. Posteriormente, expone una seguridad nacional sin política militar de Estado entre 1958 – 1990 y de allí, destaca el Plan Lazo y los procesos de paz. Hacia 1990 – 1994 el autor expone los nuevos temas para la agenda de seguridad nacional de Cesar Gaviria donde destaca el surgimiento de una política estatal de seguridad, la conmoción interior, la Ley de Orden Público y los cambios en las Relaciones Internacionales. Más adelante entre 1994 – 1998 con el gobierno de Ernesto Samper Pizano la visión de seguridad se enfocó en el narcotráfico y el deterioro del orden público. Finaliza con la seguridad nacional. Regional o de Estados Unidos con el gobierno de Andrés Pastrana 1998 – 2002 con el proceso de paz como epicentro de la política, la reestructuración militar y el Plan Colombia.

febrero de 1997, afirmaron la tendencia de militarización de la lucha antinarcóticos. Así fue posible combinar la represión antisubversiva con la guerra contra las drogas, desde antes el Ejército había realizado operaciones que combinaban la lucha militar de las tropas antiguerrilleras con la fumigación de cultivos ilegales”⁷⁴.

En esta misma línea el General Carlos Ospina Ovalle en su texto *Los años en que Colombia recuperó la esperanza*, que destaca cómo el Ejército dentro de ese proceso evolutivo tuvo que enfrentar la amenaza del narcotráfico, a la vez que los grupos guerrilleros se iban nutriendo de la misma, lo que paradójicamente les permitía robustecerse al momento de estar en el conflicto mismo. Este estudio, además, resalta cómo la institución militar se iba adentrando en unos roles que no le competían por su naturaleza, como era la construcción de obras de infraestructura, el apoyo en la formulación de proyectos productivos en comunidades agrarias, la lucha contra las economías ilícitas, entre otros; sin embargo, el mismo contexto fue llevando a esta institución a participar de la lucha contra las drogas⁷⁵.

Es importante destacar la evolución y reestructuración del Ejército frente a estos nuevos escenarios que se dieron producto de la agudización del conflicto durante la década de 1990 y parte del siglo XXI, donde el recrudecimiento de la guerra evidenciaba cada vez más la necesidad de fortalecer no solamente las estrategias, sino también la estructura y organización de la Fuerza Pública.

En este proceso evolutivo del conflicto y del papel del Ejército, se observa el surgimiento de una visión integral de la seguridad y propia del contexto colombiano, producto de que la Fuerza militar sea gran parte del aparato estatal presente en territorios alejados y con mayor conexión con las poblaciones. En función de lo anterior, la institución militar se ha caracterizado por una intervención en el conflicto, no solo desde el ámbito militar, sino desde la óptica social e integral. Esto se traduce en acciones tales como: construcción de obras, jornadas sociales e institucionales y todo tipo de gestiones en apoyo a las autoridades nacionales, departamentales y locales, con enfoque de bienestar para las poblaciones.

⁷⁴ Francisco Leal Buitrago, *La seguridad nacional a la deriva.*, FLACSO, 2002.

⁷⁵ Carlos Ospina Ovalle, *Los años en que Colombia recuperó la esperanza*, Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín, Colombia, 2014).

Las interacciones anteriormente expuestas, dieron vida a conceptos dentro de la doctrina militar, que habilitan el desarrollo de un trabajo articulado con actores estatales, privados y distintas organizaciones, en función de una mejoría en los niveles de gobernanza en los territorios. Tal es el caso del concepto de Acción Unificada.

Eduardo Pizarro Leongómez desarrolló un estudio titulado *De la Guerra a la Paz: las Fuerzas Militares entre 1996-2018*, el cual realiza una reconstrucción histórica de cómo fue la evolución de la institución militar desde 1996, en el que destaca la participación de la institución en la solución del conflicto a través del fortalecimiento y presencia del Estado; a esto se refiere la acción unificada. Empero, la clase política no ha terminado de estar presente y al frente de estos llamados que se hacían desde la Fuerza Pública, como Pizarro expone, que las FFMM no contaban con el apoyo necesario por parte de la autoridad civil para implementar de manera exitosa las estrategias cívico-militares, esto llevó a que, en ocasiones, las respuestas a los territorios se dieran desde acciones propiamente militares, mas no de presencial integral del Estado en todo el territorio⁷⁶.

Por otro lado, es importante destacar que el desarrollo histórico del conflicto ha tenido fenómenos significativos, por ejemplo, la complejidad topográfica, la falta de presencia del Estado, el fortalecimiento de los grupos armados, la atomización de estos grupos, entre otros. Ahora bien, el Ejército ha procurado a lo largo de los años, lograr mecanismos diversos que le permita la generación de soluciones a estas problemáticas mediante intentos para que el Estado se consolide. Ejemplo de lo anterior, es la publicación del Plan Lazo (1962), el Plan Andes (1967) y el Plan de Guerra Perla (1968) los cuales constituyeron el primer esfuerzo en materia civil militar para enfrentar las amenazas desde una perspectiva no solamente armada, a través de la articulación interinstitucional con las autoridades civiles. Estos planes serán explicados en detalle a continuación.

1.3 Esfuerzos políticos contra la insurgencia

⁷⁶ Eduardo Pizarro Leongómez, *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*, Planeta, 2018, <https://www.planetadelibros.com.co/libro-de-la-guerra-a-la-paz/289222>.

Tras el surgimiento de los grupos al margen de la ley más significativos (FARC y ELN), el crecimiento desmedido del narcotráfico y otras manifestaciones de delincuencia, fue disminuyendo la presencia estatal en varias regiones de Colombia, debido a las condiciones de inseguridad producto de dichos fenómenos y mayormente en áreas rurales.

Lo anterior derivó en que la gobernabilidad y legitimidad del Estado se vieran afectadas; situación que se prolongó por más de cuatro décadas. Con el paso del tiempo, ambos fenómenos condujeron a un ciclo repetitivo en el que, debido a la presencia de la delincuencia y la violencia, el Estado encontraba mayores limitantes para garantizar su presencia integral en ciertos departamentos. En consecuencia, se generaron espacios vacíos para que el surgimiento de grupos ilegales y las actividades delictivas aumentaran a diario⁷⁷.

Tras esta situación, el escenario de crecimiento delictivo se trató de erradicar en múltiples ocasiones por medio de la ejecución de operaciones militares desplegadas por las FFMM. En efecto, el gobierno nacional buscó por vía política y armada la terminación y debilitamiento de los grupos insurgentes, para lograr la consolidación de todo el territorio.

Este es uno de los más grandes esfuerzos participativos y ciudadanos que buscaron la generación de desarrollo en materia política, territorial y social en el país, como lo fue la Constituyente de 1991. Aunque su misión principal no era la terminación del conflicto, sí brindó oportunidades y garantías que dieron lugar a una negociación con varios grupos guerrilleros, quienes encontraron en la constituyente la respuesta a grandes reclamos sociales y políticos que dieron origen a su lucha⁷⁸.

La constituyente brindó apertura para espacios de concertación que cerrara ciclos de violencia por vía política y también brindó espacios de participación en política para estos grupos y desmantelamiento de estructuras guerrilleras como el M-19, Quintín Lame, el PRT y el EPL, que más adelante serían conocidos como desmovilizados. Esta etapa no solo abrió la posibilidad de negociar aspectos que los representantes de grupos armados consideraban esenciales para la terminación del conflicto, sino que, también otorgó la posibilidad de contar

⁷⁷ Luis Javier Orjuela Escobar, «Colombia antes de la Constitución del 91 - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com», 2011.

⁷⁸ Centro de Memoria Histórica, «La constituyente del 91», 2013.

con la apertura de la elección popular de alcaldes y gobernadores, que anterior a la constituyente eran designados. Este cambio abrió una compuerta para que los grupos al margen de la ley ejercieran acciones de coerción e intimidación a los votantes, y así, obligarlos en ocasiones a elegir alcaldes y gobernadores con filiación o cercanía a estos grupos⁷⁹.

Esta Constituyente dejó que el país visibilizara a este tipo de grupos más allá del nivel armado y comprendiera su interés de tener participación e injerencia política. Empero, la posibilidad de que esto pudiera hacerse realidad pasó a ser poco alcanzable, debido a que los integrantes de estos grupos que buscaron alcanzar un espacio en la política por vía democrática fueron asesinados, amenazados o anulados⁸⁰, como en el caso del exterminio de la Unión Patriótica o en el asesinato de los candidatos presidenciales Carlos Pizarro y Bernardo Jaramillo Ossa.

En gran medida la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 permitió dar paso a reformas vitales para la democracia y su papel sería determinante, no solo para brindar soluciones iniciales a la violencia, sino para el funcionamiento institucional⁸¹. Para ello la constituyente logró tres avances esenciales que fueron: primero, consensos entre grupos de pensamientos distintos, de cara a la construcción de paz y fortalecimiento de la democracia y los derechos; segundo, brindó un escenario de desmovilización y reintegración para cuatro grupos guerrilleros y, tercero, prohibió la extradición como elemento esencial para que la guerra con el Cartel de Medellín disminuyera y por el contrario, se diera una solución por vía de negociación penal con los narcotraficantes⁸².

1.4 Esfuerzos militares contra la insurgencia

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Orjuela Escobar, «Colombia antes de la Constitución del 91 - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com».

⁸¹ Julieta Lemaitre Ripoll, «La paz en cuestión La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991», *Paz en Cuestión*, 2012.

⁸² Ibidem.

Ahora bien, fue a partir del año 2002, cuando el gobierno cambió su accionar frente a los grupos al margen de la ley, optando por establecer como objetivo principal el control del territorio a través de métodos guerrilleros y de acción cívico militar, como respuesta al fracaso de las negociaciones del Caguán y la evidencia del crecimiento de la retaguardia estratégica en la zona de distensión, para la que se convertiría en la guerrilla más poderosa en Colombia, las FARC.

Este suceso daría origen a la operación “Libertad I” considerada como la lucha inminente entre 2002-2010 por parte del Estado contra la insurgencia, con la finalidad de debilitar principalmente las estructuras de las FARC y lograr golpes que permitieran al Estado replegar el control territorial de este grupo y estabilizar áreas vacías⁸³. Durante dicho periodo, los intentos de diálogos y la implementación de soluciones por la vía política para la erradicación de estos grupos continuaron. Paralelo al accionar contra la insurgencia, se llevó a cabo el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, creada y ejecutada con el fin de conseguir la desmovilización y el desarme de grupos paramilitares o contrainsurgentes⁸⁴.

Pese a lo anterior, los resultados transparentes y efectivos fruto de la desmovilización organizada, más allá del afán de lograr la eliminación de ese tipo de grupos de la realidad nacional, no se pudo hacer realidad, sino que se caracterizó por grandes faltantes e irregularidades. Este gran antecedente fallido de “desmovilización” con paramilitares es lo que hoy permite el surgimiento de Bandas Criminales o Grupos Armados Organizados que siguen sosteniendo la figura de autodefensa⁸⁵, como la existencia del Clan del Golfo o las Autodefensas Gaitanistas.

La preocupación permanecía por el crecimiento acelerado de los grupos guerrilleros y sus fuertes ataques a la población, que se convirtieron en el gran lunar de Colombia que no permitía avanzar al Estado y al país en su conjunto. Este gran problema ocasionó que toda la atención nacional y los esfuerzos de generar gobernabilidad se centraran en erradicar estos grupos, que durante años arrebataron la legitimidad al Estado no solamente por su trasegar,

⁸³ Francisco Leal Buitrago, «La política de seguridad democrática 2002-2005», 2006.

⁸⁴ Fundación paz y reconciliación, «Ley de Justicia y Paz dio paso a desmovilización de AUC», 2016.

⁸⁵ Ibidem.

sino por tomas de municipios en todo el territorio nacional, lo que llevó a que la presencia estatal en muchos lugares se redujera a la existencia unidades de Fuerzas Armadas y de Policía, que tampoco contaban con el aparato robusto y necesario para proteger a la población, lo cual quedó puesto en evidencia con hechos como la toma de la base de Mitú y de otras bases militares y de Policía que ponían en jaque a los agentes del Estado⁸⁶.

Tras años se fue delegando a las FFMM gran parte de la presencia del Estado en regiones con mayor nivel de conflictividad, y la consolidación de la gobernabilidad recayó parcialmente en unas Fuerzas Armadas que se hacían cargo de las diferentes problemáticas sociales de este tipo de poblaciones. Así, su rol no era solamente el de la defensa nacional como lo proclama el artículo 2 de la Carta Política, sino el de desarrollar labores sociales y garantizar requerimientos mínimos que una población exige, como la prestación de servicios básicos. Lo anterior, como resultado de una razón que ha excusado parcialmente al Estado, como lo ha sido la imposibilidad de llegada a los territorios por razones de inseguridad y orden público⁸⁷.

Posterior a “Libertad I”, para el año 2011 el Estado decidió dar inicio a un despliegue militar especial, plasmado en el plan de campaña “Espada de Honor I”, que tuvo como cometido asestar golpes tangenciales a las FARC, que causaran el debilitamiento de su estructura armada, para llevarlos a un punto donde no contaran con más opciones que las de la vía de negociación política con el gobierno. El desarrollo de este plan consiguió llevar a las FARC a la mesa de negociación de La Habana, y allí desarrollar toda una estructura de diálogo y protocolos que condujeron a la culminación de las FARC como mayor grupo armado del momento y una disminución considerable del conflicto⁸⁸.

Terminadas las negociaciones, el Estado logró la desmovilización y el desarme de 24.326 ex combatientes de las FARC en el periodo de 2016 – 2019, tiempo para el cual comenzaron el proceso de reintegración a la sociedad civil de los desmovilizados, para la

⁸⁶ Yined Bedoya Lima, «La toma a Mitú fue el golpe más sangriento de las FARC», 2008.

⁸⁷ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Consolidación de la Seguridad Democrática - PCSD (2006 - 2010)», 2006.

⁸⁸ El Espectador, «En marcha plan de guerra “Espada de Honor” para aniquilar las FARC», 2013.

consolidación de la paz y la delegación de integrantes del grupo en el ejercicio de la creación del partido político de las FARC⁸⁹, conocido actualmente como “Comunes”.

Sin embargo, tras dicha desmovilización surgió una nueva preocupación sobre aquellas áreas abandonadas por las FARC, que rápidamente se volverían puntos estratégicos para otras organizaciones al margen de la ley y las que iniciarían una disputa por el control de las mismas⁹⁰. Estas zonas abandonadas por la antigua guerrilla, que contaba con presencia en 242 municipios históricamente, resultó ser el nuevo reto para el Estado, no solo en tema de seguridad, sino de presencia integral a través de estrategias con enfoque social, el cual había sido dejado atrás por varias décadas, debido a las malas condiciones de seguridad y, con ello, la poca presencia estatal en las poblaciones ubicadas en esas áreas lejanas y rurales⁹¹.

Posterior a la firma del acuerdo con las FARC se desencadenaron una serie de sucesos, como el cese al fuego bilateral y de hostilidades acordado entre el gobierno y la guerrilla del ELN⁹², lo cual brindaba una posibilidad para que el Estado pudiera desarrollar negociaciones con un grupo que se tornó en la preocupación secundaria, tras la desmovilización de las FARC, pero que meses más tarde terminaría y llevaría a un levantamiento de la mesa de negociación con este grupo.

Sin embargo, en materia de contrainsurgencia, tras el cese al fuego con el ELN, comenzó el interés manifiesto del Grupo Armado Organizado Clan del Golfo (conocido como Los Usuga o Autodefensas Gaitanistas) de sometimiento a la justicia y desestructuración de toda su organización para dar culminación a sus actividades ilícitas, en dos periodos distintos, primero para 2018 y posterior para 2023. Estos hechos marcaban un hito especial de posible victoria y quebrantamiento de lucha de grupos al margen de la ley, abriendo paso a que el Estado pudiese contar con el control de la mayoría de entidades

⁸⁹ Agencia para la Reincorporación y la Normalización, «ARN en Cifras», 2019, <https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20abril%202019.pdf>.

⁹⁰ Caracol Radio, «Zonas dejadas por las Farc son copadas por bandas criminales: Ariel Ávila», 2017.

⁹¹ La Vanguardia, «Desmovilización de las FARC: del desarme a la explosión de sus disidencias», 2018.

⁹² Semana, «“Cese al fuego bilateral con el ELN entra a regir el 1 de octubre”: Santos», 2017.

territoriales para consolidar la gobernabilidad, ya no por vía armada y fuerza militar, sino con presencia interinstitucional⁹³.

El surgimiento y reaparición de grupos como el EPL-Pelusos, el grupo residual de las FARC (GAO-R) y la no terminación de acciones armadas por parte del ELN, Caparros, Puntilleros y el Clan del Golfo, llevó al cambio de tipificación de las organizaciones delictivas con la finalidad de determinar el nivel de organización y establecer roles de acción por parte de la Fuerza Pública. Efecto de esto, fue la creación de las Directivas Ministeriales de Defensa 015 y 016 de 2016, dentro de las cuales se tipificaron estos grupos en tres clases: Grupos Armados Organizados (GAO), los cuales son de primer nivel, ya que cuentan con poder militar, organización y economía estructurada; en este grupo se clasificaron FARC residual (GAO-R), ELN, Clan del Golfo y EPL – Pelusos. En segundo nivel, están los Grupos Delincuenciales Organizados (GDO), los cuales se caracterizan por tener una organización sólida y una economía basada en acciones ilícitas, mas no un poder de estructura militar armada, sino básica delictiva. En tercer nivel, se encuentran los Grupos de Delincuencia Común Organizada (GDCO), los cuales se terminan constituyendo en pequeñas células de microtráfico que se emplean en la tercerización del crimen.

No es posible asegurar que tras la salida del grupo principal (FARC), algún otro actor contara con el control de todos los eslabones del tráfico y control de rutas, sino que los GDCO son empleados por los GAO y GDO para garantizar la llegada del producto a su punto final; es decir, que el GAO se encarga de la producción, el GDO en compañía del GAO del transporte y comercialización, y el GDCO de la venta y cobro. Este fenómeno llevó a que el Estado en cabeza de la FFMM empezara a priorizar no solamente el control del territorio sino el CIT.

El CIT desde sus inicios, se ha enmarcado como una estrategia de consolidación territorial similar a las políticas de consolidación y reconstrucción territorial desarrolladas por el gobierno nacional tras la firma del acuerdo de la Habana; esas líneas han sido tenidas

⁹³ Ministerio de Defensa Nacional, «Directiva 015 de 2016», 2016, https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf.

en cuenta en la elaboración del plan de campaña más reciente de las FFMM “Bicentenario”, manteniendo como esfuerzo primordial la consolidación territorial.

Esta misión de consolidación en la actualidad ha sido entendida como la presencia integral estatal que garantiza gobernabilidad y legitimidad, por medio de las labores sociales enfocadas en la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades donde tradicionalmente se ha contado con la presencia de grupos ilegales; esta consolidación se ha llevado en mayor medida por parte del Ejército a través de actividades de AIN (esfuerzos con enfoque social) a nivel interinstitucional.

Esto se da por medio de convocatorias que hace el Ejército para realizar proyectos autosostenibles, que integren diferentes entidades de acuerdo a su experticia, enfocados y priorizados según necesidades determinadas por las comunidades. Ahora bien, dicho concepto nace de los retos mencionados en materia de seguridad, mas no de una responsabilidad directa de las FFMM en esta materia. En concordancia con esto la AIN desarrolla acciones con enfoque social, como muestra la siguiente tabla algunas de ellas:

Tabla 3. Actividades de Acción Integral

Actividad	Propósito
Jornada de Apoyo al Desarrollo (JAD)⁹⁴	Jornada de prestación de servicios básicos a comunidades priorizadas: jornadas médicas, recreación, donaciones, entre otros.
Proyectos productivos⁹⁵	Formulación y gestión de proyectos productivos comunitarios.
Ruedas de negocios⁹⁶	Eventos donde se articulan productores, pequeños emprendedores y pequeños empresarios de las comunidades,

⁹⁴ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 00178 de 2017 “Lineamientos para la realización de Jornadas de Apoyo al Desarrollo – JAD”», 2017.

⁹⁵ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 00176 de 2017 “Lineamientos para la identificación y formulación de proyectos productivos”», 2017.

⁹⁶ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 00183 de 2017 “Organización, planeamiento, coordinación y ruedas de negocios organizadas por el Ejército Nacional”», 2017.

	con grandes compradores, para cerrar acuerdos comerciales, promover la formalización y aportar a la economía regional
Proyectos de infraestructura ⁹⁷	Proyectos de construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura comunitaria.

Fuente: Elaboración propia basada en directivas de la Acción Integral

2. Estrategias militares de estabilización territorial

2.1 Relaciones civiles – militares

Las relaciones civiles – militares se convirtieron en una herramienta esencial empleada tanto por las FFMM y las entidades civiles a partir de la segunda mitad del siglo XX, como posible respuesta para detener el crecimiento de la violencia; es por eso que, desde el gobierno del entonces General Rojas Pinilla (década 1950) se implementaron acciones Cívico – Militares, las cuales se entendieron como el vínculo entre la sociedad civil y las organizaciones militares que la protegen⁹⁸.

Por lo anterior, esta sección presenta cómo las relaciones civiles - militares se reconocen como herramienta esencial para que se logre un mayor apoyo de la población hacia las instituciones a través del empleo de acciones con enfoque de impacto social⁹⁹. Para desarrollar este acápite es vital tener en cuenta que las relaciones civiles militares han evolucionado de acuerdo con los fenómenos de inseguridad que se han presentado, por lo que, su empleo ha pasado de ser netamente rural a tener un enfoque también urbano y de cambio en la concepción de las amenazas, así como son abordadas las mismas.

El primer esfuerzo cívico militar se encuentra en el Plan Lazo (1962), que como cita su misión, se centraba en la acción civil y las operaciones en función de la disolución de las

⁹⁷ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 00181 de 2017 “Aporte a la formulación de proyectos de infraestructura”», 2017.

⁹⁸ Las relaciones civiles militares (RCM) hace referencia al vínculo entre la sociedad civil y las organizaciones militares que la protegen. Ejército Nacional, 2017. Doctrina Damasco.

⁹⁹ Ibidem.

cuadrillas de bandoleros para prevenir la conformación de nuevos nichos de violencia y alcanzar de manera efectiva la protección total de la población¹⁰⁰. Esta estrategia buscaba el desarrollo económico y social de las regiones que, para ese momento, se decía no era alcanzable debido a las problemáticas nacionales y el crecimiento de los actores generadores de inestabilidad. Específicamente, el Plan buscaba generar espacios de coordinación interinstitucional en todo el territorio a través del trabajo conjunto de los Ministros de Gobierno y de Guerra, Agricultura, Educación, Obras Públicas y Salud. Con esto, se pretendía una integración adecuada de las entidades oficiales, semioficiales y particulares, sin dejar de lado la posibilidad de contar con personas naturales que tuvieran el interés de colaborar en pro del propósito del Plan.

El Plan también hablaba de la construcción de comités que permitieran coordinación entre militares y civiles tanto en los niveles locales como regionales, dando origen a programas de acción civil. Lo anterior, aunado a la promoción de programas y actividades centradas en el fortalecimiento de un ambiente político, social y económico, desde una perspectiva de imagen favorable sobre las instituciones del Estado, que cerrara la puerta a los grupos violentos y evitara que tomaran provecho de las problemáticas sociales para hacer presencia en los territorios. Asimismo, el Plan Lazo resaltaba la importancia de desarrollar campañas psicológicas que promovieran el apoyo por parte de la población civil a la Fuerza Pública.

En torno al establecimiento de la seguridad física, el Plan determinaba la posibilidad del uso de la fuerza (como el desarrollo de operaciones militares sostenidas para defender los territorios de la llegada de las cuadrillas o, por el contrario, la retoma del control de estas áreas donde ya hacían presencia estos grupos) a través de la neutralización de las cuadrillas, en caso que éstas afectaran a la población.

En 1967 se diseñó el Plan Andes como una prolongación al aporte de las relaciones civiles y militares¹⁰¹. Como cita este Plan, su propósito residía en la ayuda a la comunidad a

¹⁰⁰ Ejército Nacional, «Plan de Operaciones “Lazo”», 1962.

¹⁰¹ Ejército Nacional, «Plan Andes», 1967. Zona de influencia del contingente de soldados universitarios y bachilleres”.

partir del análisis de sus necesidades, diagnóstico que debía ser elaborado por unidades propias del Ejército. Para esto, el Plan pretendía fortalecer la articulación del Ejército con entidades especializadas, organismos estatales, entidades internacionales y grupos de acción social, para trabajar de manera conjunta labores de desarrollo comunitario, que promovían un crecimiento integral (social, económico, entre otros) de cada territorio, dando origen a una primera priorización territorial de tres jurisdicciones cubiertas por el Ejército con la quinta, sexta y novena brigada con presencia en: La Guajira, Atlántico, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Santander, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Chocó, Caldas, Tolima, Meta, Valle del Cuaca, Caquetá, Nariño, Cauca, Vaupés, Guainía y Vichada.

El Plan Andes mencionaba herramientas nuevas, como el reclutamiento de soldados universitarios y bachilleres, quienes debían vincularse a grupos interdisciplinarios denominados “equipos de desarrollo”¹⁰². Estos equipos se centraron en labores como la titulación de tierras y la formulación de recomendaciones sobre el manejo del crédito, aprovechamiento de recursos materiales y no materiales que pudiesen tener las comunidades, administración y manejo de salarios, entre otros. En la órbita de los ingenieros y los arquitectos, se pretendía asesorar a las comunidades y brindar apoyo a las autoridades locales y regionales en la planificación de escuelas, centros de salud y centros comunitarios. Por su parte, la dimensión social estaba cimentada en conferencias y capacitación a las comunidades sobre la importancia del progreso nacional y el robustecimiento de los mecanismos de participación como las Juntas de Acción Comunal (JAC). Estas capacitaciones debían llevarse a cabo en coordinación previa con las entidades y autoridades locales de Acción Comunal e Integración Popular.

Al año siguiente (1968), se pone en marcha el Plan Perla como estrategia redireccionada para contribuir al desarrollo del país¹⁰³. A diferencia de los planes anteriores, este buscaba consolidar condiciones de paz al interior de los territorios, para así “(...) fortalecer los fundamentos de la democracia de la nación”. Para lograr esto, el Ejército fundamentó las bases del Plan en la eliminación de los grupos subversivos que tomaban

¹⁰² Dentro de los que se integraban: agrónomos, sociólogos, ingenieros, economistas y arquitectos.

¹⁰³ Comando del Ejército, «Plan Perla», 1968.

provecho de las condiciones precarias a nivel socio-económico y cultural. En este sentido, el Plan Perla logró no solo el cierre de espacios a la ilegalidad, sino, una mayor integración de la institucionalidad civil para hacer frente a la subversión desde las causas que la originaban (necesidades básicas insatisfechas, brechas de acceso, poca presencia institucional, entre otras), y la utilización de medios de coerción armados se dejó solo para casos de violencia directa. En esta misma vía, el plan definía la consolidación como aquellas acciones del gobierno con el apoyo de las FFMM, que generaran conquistas para la paz, el orden social y el desarrollo económico.

Durante la década de los setenta, el Ejército participó en conjunto con la autoridad civil en reuniones para articularse en los planes de desarrollo territoriales, que tenían como énfasis la erradicación de la pobreza en la regiones, gracias al trabajo mancomunado de autoridades y representantes tanto del sector público como privado, autoridades como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Planeación Nacional, Caja de Crédito, Caminos Vecinales y el Ministerio de Obras Públicas, entre otros¹⁰⁴, así como se dio la activación del Comité Directivo de Colonización Militar en asocio con entidades civiles, el Ejército y la Presidencia de la República para llegar a zonas apartadas, teniendo como plan piloto Puerto Leguízamo y La Tagua en 1972¹⁰⁵. Estas acciones se centraron en regiones específicas como el Magdalena Medio y el Urabá, priorizadas por ser áreas críticas, como se menciona en el análisis presentado, sobre el proceso histórico de evolución de las relaciones civiles y militares del Ejército parágrafos anteriores.

Este estudio menciona acciones específicas de carácter civil militar en dos ocasiones, descritas en informes presentados por el ministro de Guerra ante el Congreso entre 1970 – 1971; estas menciones dejan entrever la colaboración armónica del Ejército y las autoridades civiles en la ejecución de obras de infraestructura, como la construcción de barrios y viviendas en Bogotá¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ejército Nacional, «Directiva operacional Tricolor», 1973.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

Es importante mencionar, que los planes anteriormente narrados al ser de naturaleza militar, se aplicaron según su planteamiento, esto porque dentro del proceso operacional (PRODOP) los comandantes bajaban de nivel la directrices dadas en el plan mediante órdenes operacionales las cuales contaban con procedimientos, de acuerdo con las tácticas y técnicas militares, que al final se traducían en acciones concretas enmarcadas en lo mencionado en cada plan pero de manera diferencial para cada territorio. Estas órdenes operacionales dictan a las unidades cómo ejecutar el plan, en cada nivel, en otras palabras, si el plan de gobierno habla de tomar control territorial a través de una serie de estrategias, las órdenes operacionales de cada batallón, dicen qué lugares y cómo aplicar cada estrategia, y conforme con esas mismas acciones se evalúa el rendimiento de las unidades militares,¹⁰⁷

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) (1982 - 1994), un plan que en su base no era militar sino civil, también tenía en sus fundamentos un enfoque cívico militar para apoyar las regiones afectadas por la violencia. Este Plan sostenía como objetivo general el de: “Contribuir a la obtención y consolidación, en las zonas afectadas por la violencia, del clima de paz al que aspiran todos los colombianos y que necesita la Nación para avanzar por el camino del progreso y el bienestar”¹⁰⁸, razón por la cual exponía al Ejército como garante de la mitigación de la inseguridad, la pobreza y el progreso, al punto de exponer “El Ejército, presente en el desarrollo y progreso de los colombianos”.

Dando continuidad al PNR¹⁰⁹, en la década de 1990 se estructuró un organismo provisional alterno conocido como Consejo de Rehabilitación, el cual era el encargado de ejecutar acciones para la comunidad, conformada por autoridades civiles de los municipios y departamentos, empresas, entidades civiles del Estado, Fuerza Pública y la comunidad, para dar solución a problemas y necesidades de las comunidades.

Este Plan constituyó el empleo de más de 185mil millones de pesos en 159 municipios y fueron empleados en infraestructura municipal, agricultura y educación. Sin embargo, se

¹⁰⁷ Ejército Nacional, «Manual de Referencia MFRE 5-0 Proceso de Operaciones (PRODOP)», 2017.

¹⁰⁸ Presidencia de la República de Colombia, «Plan Nacional de Rehabilitación (Plan Social para la Paz)», 1982.

¹⁰⁹ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 2707 de 1993 “Por medio del cual se define y regula el plan nacional de rehabilitación”.» (1993).

criticaría entonces que el PNR resultaría en disputas políticas en los territorios pues aducían a que fue empleado como un mecanismo para usurpar votos y en ocasiones usado como privilegio para ciertos sectores de la población¹¹⁰. El PNR sería el último con dicho enfoque en el siglo XX y no se volverían a poner en acción estrategias cívico militares hasta el gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

2.2 Derrota de la amenaza para el control territorial

Es en el Plan Patriota 2002 – 2006 donde se empieza a direccionar la ejecución de maniobras haciendo el uso de la AIN; es decir, “el conjunto de acciones militares que abarcan las operaciones de apoyo a la información militar, asuntos civiles, cooperación civil militar y asuntos públicos, las cuales permiten integrar las capacidades del Ejército a la de los asociados de la acción unificada, en apoyo a la intención del comandante”¹¹¹. Este ingrediente llevó al Ejército a considerar este plan estratégico como el más exitoso en los últimos años del conflicto armado¹¹². En un artículo publicado en 2008 de la Revista de las Fuerzas Armadas se hace mención a cinco elementos de la estrategia: a) el desarrollo del concepto de la AIN en el empleo de las FFMM, donde concebía llegar a la consolidación de un territorio mediante planes de desarrollo económico y social, b) el mantenimiento de la actitud ofensiva para la conducción de operaciones de control de área en zonas de presencia de las FARC, c) el incremento de las operaciones conjuntas y especiales, d) la concentración de esfuerzos para el liderazgo proactivo, e) el mantenimiento de la legitimidad institucional; este al constituirse en un plan estratégico de campaña contaba con un impacto a nivel nacional, especialmente en las áreas de presencia de las FARC.

Pese a que este plan estaba direccionado al enfrentamiento directo de los grupos armados, en especial las FARC, como hace mención Eduardo Pizarro Leongómez en su

¹¹⁰ El Tiempo, «En qué anda el PNR», 17 de octubre de 1993, <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-243600>.

¹¹¹ Ejército Nacional, 2019. Doctrina Damasco.

¹¹² Comando General de las Fuerzas Militares, «Revista de las Fuerzas Armadas», abril de 2008.

escrito *De la guerra a la paz las Fuerzas Militares entre 1996 y 2018*¹¹³, se tomó provecho de la AIN, específicamente de la acción social, para asegurar el éxito de las operaciones y la recuperación de los territorios¹¹⁴.

En la segunda parte de su análisis, Pizarro explica que el “Plan Consolidación” 2006 – 2010 se originó gracias al Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), adscrito a la Presidencia de la República. Este centro promovía el “(...) afianzamiento de la presencia estatal en todo el territorio nacional, en particular, las zonas más afectadas por la violencia; haciendo partícipe la labor de coordinación con la Fuerzas Armadas (...)”¹¹⁵.

Este plan se originó como respuesta de las FFMM a la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática de Álvaro Uribe, la cual se fundamentaba en el aceleramiento de la derrota armada irreversible de la amenaza subversiva y la utilización de campañas sucesivas de combate irregular y AIN¹¹⁶. Pizarro sustenta que, para el éxito del plan era necesario “romper el círculo de la desconfianza”, pues desincrustar grupos guerrilleros que permanecieron durante décadas en los territorios requería de una presencia continua para que las comunidades pudiesen colaborar con la Fuerza Pública, sin ser objeto de futuras represalias. Por esta razón, el Ministro de Defensa para el momento, Juan Manuel Santos, aseguró que los recursos del Sector Defensa se estaban destinando a la construcción de proyectos de bienestar comunitario en zonas donde el Estado no se hacía presente, pero que sí contaba con Fuerza Pública¹¹⁷. Más adelante, Pizarro evidencia que este supuesto se reflejó en casos como el Plan de Consolidación Integral de la Macarena y la Unidad Especial para la Consolidación Territorial¹¹⁸.

¹¹³ Leongómez, *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*.

¹¹⁴ Ibidem. pp 247.

¹¹⁵ Ibidem. Segunda parte. El Plan Consolidación pp. 246-255.

¹¹⁶ Ibidem. pp. 246

¹¹⁷ Ministerio de Defensa Nacional, «365 días de trabajo que hacen la diferencia», 2007.

¹¹⁸ Ministerio de Defensa Nacional, «Plan de Consolidación Integral de la Macarena - PCIM», 2008.

A partir de 2011 y hasta 2015, los planes militares conocidos como “Espada de Honor”¹¹⁹ o la Estrategia Espada de Honor en cuatro ediciones, se centraron en el quebrantamiento de la voluntad de lucha de los grupos subversivos. El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 era el de debilitar a los grupos armados mediante el accionar militar contundente, al punto que no encontraran otra salida que la de negociar, así el Estado lograría alcanzar la paz mediante una negociación¹²⁰.

Para este cometido, el plan inició con una revisión profunda del sistema rival, la activación de nuevas unidades militares, así como la utilización de herramientas conocidas como “acelerantes” para ser empleadas de manera como un potencializador de la estrategia militar, y la introducción del concepto “conjunto, coordinado e interagencial”¹²¹. Este mismo acontecer se dio hasta el 2015 durante cuatro comités de revisión en la estrategia “Espada de Honor”, el cual en sus cinco ediciones evolucionaba conforme cambiaba el concepto estratégico y operacional de las Fuerzas para desarticular el sistema rival y los grupos armados; este, se iba configurando y adaptando a las nuevas formas de lucha de dichos grupos a fin de alcanzar la meta de debilitamiento y quebrantamiento de la voluntad de lucha.

2.3 Estabilización y Consolidación

El Plan “Victoria” se denominó el giro estratégico de las FFMM en el año 2017, pues el quebrantamiento de la voluntad de lucha de las FARC para llevarlos posteriormente a negociar se constituyó en objetivo central para la victoria militar por parte del Estado. Los diálogos de la Habana y la firma del acuerdo de Paz en 2016 fueron la fuente para el salto hacia un plan que pretendía estabilizar y consolidar el territorio tras la salida del mayor grupo

¹¹⁹ La estrategia espada de honor y la revocación de la gramática de la Guerra. Pizarro.

¹²⁰ Congreso de Colombia, «Ley 1450 DE 2011 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014”» (2011). Quinto Capítulo sobre “La Consolidación de la paz”: significa garantizar el Estado de derecho en todo el territorio nacional

¹²¹ Ejército Nacional, «Plan de Campaña Espada de Honor I», 2012.

guerrillero, el cual dejó a su paso áreas abandonadas que rápidamente debían ser tomadas por el Estado para la consolidación en procura de una paz estable y duradera, como cita Correa¹²².

El Plan Victoria se originó en un proceso de revisión realizado por un comité que analizó distintas variables que le llevaron a priorizar 170 municipios que, por las diferentes fenomenologías, se ubicaban en un mayor nivel de criticidad y, por ende, requerían ser intervenidos de manera conjunta por el Estado. Además, el plan introdujo un nuevo análisis de los actores armados a partir del concepto del Sistema de Amenaza Persistente (SAP), que consiste en la comprensión de cada grupo armado como un gran sistema que se compone de subsistemas, tales como: el subsistema armado, el subsistema económico, el subsistema político, entre otros; a fin de constituir una organización robusta que actúa en esos frentes de manera simultánea. Este sistema plantea la necesidad de ejecutar operaciones conjuntas con otras fuerzas (Fuerza Aérea, Armada, Policía), instituciones civiles como la Fiscalía General, la Unidad de Análisis Financiero (UIAF), entre otras, para así, delimitar las amenazas a partir del concepto de “factores de inestabilidad” de tipo armado, económico y social.

Estos factores de inestabilidad eran el asunto principal a ser abordado y enfrentado en los territorios priorizados; para ello el plan se enfocaba en promover tres puntos: a) la acción unificada del Estado, b) la sinergia operacional y c) el Control Institucional del Territorio¹²³.

La acción unificada, entendida como “la sincronización, coordinación, integración y armonización de las actividades entre los sectores del gobierno, sector privado, la sociedad civil y la cooperación internacional para lograr una unidad de esfuerzo”, surgió como un fundamento para la consolidación territorial, ya que constituye un componente esencial para el fortalecimiento de la relaciones civiles – militares.

Posteriormente, el Plan ampliaba el concepto de esfuerzo interno de la Fuerza para apoyar dicha intención de consolidación; en otras palabras, se planteó cómo contribuir a esta misión a través del trabajo netamente militar. La respuesta fue el concepto de *sinergia operacional*, considerada como el esfuerzo decisivo de las FFMM a partir del concurso de una nueva especialidad en el ejercicio de las maniobras militares, como lo es la AIN, la cual

¹²² Hector Correa, «Plan Militar “Victoria” por una paz estable y duradera», 2017.

¹²³ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Estabilización y Consolidación “Victoria”».

tiene un enfoque social y lleva cabo acciones de este tipo por parte de miembros de la institución militar, que cuentan con una preparación distinta (trabajo social, asesoría técnica, entre otros), y así, abordan territorios con poca presencia estatal por medio de actividades no armadas, como son: jornadas de apoyo que se articulen con la oferta institucional (salud, educación, subsidios, donaciones, entre otros), mercados campesinos, actividades de recreación, entre otros. Como expone el Plan, el fundamento de esta estrategia es que gran parte de las amenazas a los territorios se originan en problemas y vulnerabilidades de tipo social; es por esto que, el aporte desde la Fuerza debe consistir en apoyar desde su componente social a las comunidades con necesidades básicas insatisfechas¹²⁴.

El producto final del Plan Victoria debía ser el CIT, gracias a la acción unificada que se visualizaba como una ruta para avanzar en la estabilización y alcanzar una paz estable y duradera¹²⁵. El Plan expone que el CIT es “la presencia integral de todos los sectores e instituciones del Estado en los territorios, para restringir espacios a los factores de inestabilidad, solucionar las necesidades sociales insatisfechas, superar los indicadores sociales críticos de las comunidades y proyectar programas de desarrollo autosostenibles en un ambiente de gobernabilidad”¹²⁶.

A partir del Plan “Victoria” se abordó el comportamiento del territorio desde tres fases que semaforizan la criticidad de las áreas; dicha semaforización se presenta de la siguiente manera:

Figura 2. Fases de comportamiento del territorio

¹²⁴ Ibidem.

¹²⁵ Comando General de las Fuerzas Militares, *Comité de Revisión Estratégica e Innovación 5, CRE-i V*, Libro Estructural, 2017.

¹²⁶ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Estabilización y Consolidación “Victoria”» p.p. 34.



Fuente: Elaboración propia basada en el Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”¹²⁷.

Estas fases de comportamiento territorial se fundamentan en niveles de criticidad asociados al mayor o menor nivel de presencia de amenazas de tipo armadas, económicas y de inestabilidad social, entre otras; es decir, a mayor número de amenazas e inestabilidad, más alta la criticidad del territorio a intervenir.

En el caso de las áreas que se encuentran en rojo, los niveles de intervención se dividen en tres sub-fases correspondientes a:

1. Avance: Esta supone una entrada inicial esencialmente de tipo militar a un territorio con alta presencia de criminalidad y graves condiciones de inseguridad.
2. Recuperación: Es un estado posterior a la llegada militar, el cual permite el retorno de la institucionalidad que abandonó un territorio por las condiciones de inseguridad, pero en el que aún se requiere de una presencia constante de la fuerza pública para evitar retomas por parte de grupos armados.
3. Contención: Es aquel momento cuando pese al retorno de la institucionalidad, se requieren de acciones militares con mayor contundencia y de manera sincronizada, para proceder a la estabilización. En esta sub-fase se pretende transitar más allá de la mera presencia estatal, para proseguir hacia el

¹²⁷ Comando General de las Fuerzas Militares.

restablecimiento de los derechos, la prestación óptima de los servicios y el funcionamiento total del estado de derecho¹²⁸.

Por su parte, la criticidad media relacionada con la estabilización, se divide en dos sub-fases; una de tipo estática y otra dinámica. La diferencia entre ambas reside en la capacidad de interacción, coordinación y colaboración armónica de las instituciones del Estado¹²⁹ en un territorio específico, donde se establecen unos objetivos concretos¹³⁰. Dicho de otro modo, la estabilización estática se caracteriza por contar con esfuerzos dispersos, pese a que se ejecuten en un mismo territorio; es decir, las acciones se implementan sin garantizar un gran nivel de colaboración y coordinación, por lo cual se presume que, en esta fase, los progresos en los territorios no se dan de manera sustancial y puede caerse en esfuerzos perdidos o sin mayor impacto. Distinto es el caso de la estabilización dinámica, en la cual el nivel de coordinación institucional garantiza el cumplimiento de los objetivos propuestos para cada territorio; es decir, se propende por un trabajo conjunto, en el que las instituciones intervinientes se ponen de acuerdo y coordinan el trabajo en concordancia con sus capacidades, funciones y competencias primarias¹³¹.

Por último, la criticidad baja tipificada dentro de la consolidación, se basa en el mantenimiento continuo del CIT, el cual se hace viable cuando:

Las instituciones del Estado proveen y garantizan: 1. Seguridad y protección de la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano., 2. El imperio de la Ley, en el sentido de capacidad efectiva de las instituciones de administrar justicia, para reaccionar frente a la conducta ilegal, lo que fortalece la cultura de la legalidad, al existir un reconocimiento por parte de la población de la aplicación de sanciones por el incumplimiento de la ley y posibilita la

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Especialmente de las agencias de seguridad, los gobiernos regionales y locales, así como aquellas instituciones enfocadas en la promoción del desarrollo económico y social.

¹³⁰ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad- PDS».

¹³¹ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”», 2018.

interiorización de las normas formales en las comunidades. Esta lógica se debe expresar en actitudes adecuadas frente a aspectos sociales, institucionales y ambientales., y 3. La exclusividad estatal de las capacidades regulatorias en la provisión de bienes y servicios públicos¹³².

La anterior definición se adoptó en los lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, mediante la cual se buscó el desarrollo de un modelo de consolidación territorial para toda Colombia, de acuerdo con los efectos, consecuencias y daños generados por el conflicto armado¹³³. Esta política expone, al igual que el Plan de Guerra de las FFMM, unas fases de comportamiento territorial que varían en la medida en que las instituciones del Estado aumentan su intervención; de igual manera, indica que estas fases deben conducir de manera conjunta y coordinada al CIT para considerarse que un territorio ha sido recuperado. De acuerdo con esto, se pueden focalizar tres áreas de intervención estatal, con los siguientes responsables:

Tabla 4. Niveles de intervención en el Control Institucional del Territorio y responsables

Nivel de intervención	Competente
Seguridad rural y ciudadana	Policía Nacional y Ejército Nacional, ambos con interdicción terrestre.
Ejercicio del imperio de la ley	Autoridades judiciales
Prestación de los servicios públicos	Entidades territoriales: municipal, departamental, nación. Prestadores de servicios (no concebidos en la definición de los Lineamientos de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial).

Fuente: Elaboración propia basada en los Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.

¹³² Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT».

¹³³ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

2.4 Del Control Militar al Control Institucional del Territorio

Siguiendo con esta línea argumentativa, en 2018 se lanza el Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”, documento escrito por el Comando General de las Fuerzas Militares y que traza la estrategia para el cuatrienio 2018 – 2022¹³⁴. Este Plan propende por el logro de la consolidación territorial desde lo mencionado en su contexto estratégico y objetivos, los cuales son: 1. La protección de la población del Estado y sus recursos, 2. El Control Institucional del Territorio, 3. El fortalecimiento institucional.

Este plan sostiene la continuidad de la estrategia de acción unificada como elemento diferenciador, al igual que la sinergia operacional, y adiciona que la priorización de los territorios se centra en el análisis de las amenazas a la seguridad, conocido como factores de inestabilidad, divididas en las tres categorías presentadas en el Plan Bicentenario, respectivamente: a) armado: grupos armados, extorsión, secuestro, tráfico de armas, municiones y explosivos, entre otros, b) economías ilícitas; narcotráfico, minería ilegal, contrabando, entre otros, c) problemáticas sociales: pobreza multidimensional, corrupción, carencia de infraestructura vial, migración irregular, entre otros. Desde esta perspectiva, se garantiza una intervención integral por parte del Estado.

A diferencia de “Victoria”, este plan prioriza menos municipios, pues parte de la base de que varios de estos municipios mejoraron sus condiciones de seguridad, producto de la ejecución del Plan Victoria, así que presenta una nueva priorización territorial. A su vez, menciona que los elementos que impulsan el cumplimiento de la estrategia se estratifican en unos acelerantes de la campaña (iniciativas de articulación con otras entidades del Estado como son las burbujas ambientales, las redes de participación cívica, los grupos especializados, entre otros); acelerantes concebidos en diferentes dimensiones y capacidades del accionar militar, pero presentando en ellos una iniciativa nueva conocida como el programa “Fe en Colombia”, que a través de grupos interdisciplinarios conformados por civiles en distintos lugares del país apoyarían a las comunidades a través de acciones como:

¹³⁴ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”».

la asesoría técnica, la estructuración y ejecución de proyectos productivos, comunitarios y de infraestructura, entre otros¹³⁵.

El Plan Bicentenario presentó el programa “Fe en Colombia” con el propósito de generar la materialización de la verdadera acción unificada gracias al desarrollo de tareas de bienestar, desarrollo económico, infraestructura y fortalecimiento institucional. Este programa sería puesto en marcha desde una gran visión civil y con un aporte interdisciplinar. Concluye el documento que la finalidad como FFMM es el apoyo a la acción unificada para que el trabajo de manera conjunta garantice el logro del CIT como meta final de este Plan. Como soporte a esto, se creó una especialidad llamada Acción Integral, la cual a través de distintas disciplinas propende por un fortalecimiento de la gobernabilidad. Estas disciplinas respectivamente se presentan así:

En primera medida los Asuntos Civiles, los cuales son definidos como las “(...) acciones del comandante para fijar y mantener las relaciones, generar confianza y establecer canales de comunicación entre la Fuerza y las autoridades políticas y judiciales, así como con representantes de la sociedad, con el fin de facilitar la interacción con ellos”¹³⁶; es decir, esta disciplina¹³⁷ es la encargada de establecer distintos canales con las autoridades civiles a fin de favorecer a las comunidades.

Posteriormente, se encuentra la Cooperación Civil Militar (CCM), la cual es definida por la doctrina militar como: “(...) las acciones planeadas y ejecutadas entre las Fuerzas Militares, los asociados de la acción unificada y la comunidad, que apoyan el cumplimiento de la misión en todas las tareas de la acción decisiva”¹³⁸. Esta disciplina plantea un acercamiento mayor a las comunidades a través de actividades directas que favorezcan la gobernabilidad, entre las que se pueden encontrar acciones como: los mercados campesinos, las jornadas de apoyo al desarrollo (JAD) y las ruedas de negocios, entre otras.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Ejército Nacional, «Manual de Campaña del Ejército MCE 3-53.0 ACCIÓN INTEGRAL.»

¹³⁷ Pese a que este término no tiene una definición explícita en la doctrina militar, a menudo es empleado en los manuales para jerarquizar las acciones o grupos de acciones que se desarrollan dentro de las armas y especialidades propias de la profesión militar.

¹³⁸ Ibidem, 3-12

En tercer lugar, se encuentra la disciplina de Operaciones de Apoyo a la Información Militar (OPAIM), definidas como: “(...) las acciones militares planeadas dentro de la acción integral para sincronizar el diagnóstico, aproximación, generación de confianza y actividades para informar e influir en un blanco audiencia”¹³⁹. Esta disciplina tiene el mayor carácter de accionar militar, ya que, mediante acciones (tales como el uso de emisoras, actividades de recreación como los circos, jornadas ambientales, entre otras) se promueve la generación de confianza entre la población a través de actividades como: las jornadas institucionales, las emisoras, el perifoneo, y los circos institucionales, entre otros.

Por último, está la disciplina de Asuntos Públicos, la cual expone la doctrina que es: “(...) esfuerzos del Gobierno nacional enfocados en comprender y atraer audiencias clave para crear, fortalecer o preservar condiciones favorables para el avance de los intereses, políticas y objetivos del Gobierno nacional, mediante el uso de programas, planes, temas, mensajes y productos sincronizados con las acciones de todos los instrumentos del poder nacional”¹⁴⁰. Este método enfoca su accionar en la elaboración de mensajes que fortalezcan la institucionalidad.

Mediante la doctrina militar, la AIN es empleada como el cuerpo organizacional encargado y enfocado en el fortalecimiento de la gobernanza, con especial énfasis en la generación de confianza, el desarrollo de acciones favorables para las comunidades, el acercamiento a las poblaciones alejadas, el diagnóstico y análisis de necesidades, y desarrollo de conexiones entre la institucionalidad civil y la población, para alcanzar la mejora de las condiciones de vida y de los indicadores sociales críticos.

3. Conclusiones

A lo largo del capítulo se buscó presentar las causas de surgimiento y evolución del concepto de consolidación y estabilización territorial, que hoy se concibe como CIT, a través

¹³⁹ Ibidem, 3-3.

¹⁴⁰ Ibidem, 3-14.

de las diferentes estrategias puestas en marcha desde la perspectiva militar. Basado en esto se logra concluir lo siguiente:

La narración inicial sobre algunas de las causas del conflicto, como el surgimiento de grupos armados, el narcotráfico y el aumento de amenazas que atentaban contra la vida, han sido el fundamento usado para justificar la creación del CIT como estrategia de consolidación. Ahora bien, estas causas del conflicto parecieran ser consecuencias de otras causas como lo es la ausencia del Estado, pero no solamente en términos de presencia, sino de efectividad en su funcionamiento y la prestación de servicios; aunado a dicha ausencia también se evidencia como causa las intervenciones homogéneas en los territorios, lo cual puede conducir al desconocimiento de las realidades agudizando conflictos y revictimizando las comunidades. Es decir que, en cierta medida CIT termina convirtiéndose en la manera como el Estado ha pagado la deuda histórica de ausencia y abandono de los territorios.

Pese a que los planes de consolidación tienen una evolución de más de 60 años y que el conflicto también ha cambiado, la base de cómo se abordan las relaciones civiles – militares no distan mucho entre planes, pues estas han contado con una premisa básica, y es la de intervención primaria de las FFMM y posteriormente de las instituciones civiles. Esto permite ultimar que, por más que los planes de consolidación cambien, si la estrategia funciona de manera parecida, los resultados e impactos no serán distintos a los esperados.

Según el Plan de Campaña Bicentenario el CIT establece como premisa básica la recuperación del territorio (control militar del territorio), y al reconocer el concepto de territorio tiene en cuenta que este no es solo el área física en concreto, sino que también lo integran los agentes que interactúan en él (por ello en el control militar del territorio el Plan Bicentenario habla de cerrar espacios a los actores armados que están en el territorio y preservar la vida de quienes lo habitan); esto es, las personas que residen y se involucran con las dinámicas de ese lugar. Una vez se enfoca la territorialidad desde dicha óptica, se genera un nuevo entendido en la manera como se debe dar la intervención no solo con presencia física, sino también, con un abordaje integral de las condiciones de vida de las personas que lo habitan, pues el factor humano y las condiciones en que este se encuentra, constituyen un elemento esencial para poder calificar un territorio como consolidado según el plan mencionado.

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que el CIT y sus componentes estarían desatendiendo necesidades esenciales, dado que su abordaje desconoce parcialmente otras prioridades de intervención más allá de la prestación de los servicios públicos o de presencia estatal. Esto se evidencia a través de los enfoques de intervención de los planes anteriormente expuestos así: una intervención con enfoque de impacto en **la economía y en la productividad** en el siglo XX con los Planes Lazo, Andes y Perla; un enfoque en **seguridad** con el Plan Patriota; un enfoque en la **territorialidad y el debilitamiento de las amenazas armadas** con los Planes Espada de Honor I, II, III y IV; finalmente, un enfoque de presencia activa interinstitucional con los planes Victoria y Bicentenario.

En relación con lo anterior, la revisión de los planes evidencia que el CIT solamente concibe el concepto de consolidación a partir de las premisas de: 1. Vivir seguro, 2. Economía sólida y acceso a servicios públicos, 3. Respeto por la ley y acceso a la justicia, como se presenta especialmente en los planes Victoria y Bicentenario. Esto permite concluir que puede haber un desconocimiento de la importancia de reconstruir los territorios desde un reconocimiento de las problemáticas sociales como el principal factor (abordaje de la desigualdad, la discriminación, las barreras de acceso, la victimización, entre otros), así como el papel preponderante de las comunidades en los procesos de cohesión social, la confianza legítima por parte de la ciudadanía en el Estado y sus instituciones, y la inclusión de los pueblos marginados que sufrieron desplazamiento forzado.

Es por medio de la revisión de los planes militares que se presentan en este capítulo que se pone en evidencia el argumento presentado en la introducción, sobre el reconocimiento del binomio de seguridad y desarrollo en el marco de las políticas de consolidación. Esta visión se refleja en la medida en que dichos planes (Patriota, Consolidación y Espada de Honor) reconocen en gran parte que el progreso nacional, traducido en desarrollo social y económico de las regiones, depende de unas condiciones de seguridad óptimas y que solo a través de estas un territorio se estabiliza. Sin embargo, en los últimos planes (Victoria y Bicentenario) se sostiene que la seguridad armada es insuficiente, si se concibe como mero control territorial y no será efectiva en la medida en que se presenten condiciones bajas de desarrollo territorial, como se puede reflejar en el hecho de que estos dos planes sostengan que una amenaza a la seguridad es la carencia de infraestructura vial,

lo que refuerza que la visión seguridad de estos planes se da en términos de orden público como condición de posibilidad de desarrollo de los territorios.

CAPÍTULO II. POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL

El presente capítulo pretende realizar una aproximación a las políticas públicas de naturaleza civil, que se han dado en material de consolidación territorial. El objetivo es mostrar el contraste entre lo que exponían planes militares con enfoque de consolidación (presentados en el capítulo anterior) y las políticas públicas de carácter civil con enfoque de consolidación territorial. Este capítulo busca exponerle al autor la evolución cronológica de estas políticas y cómo cada una de ellas planteó estrategias desde visiones distintas de consolidación

El presente capítulo resulta vital para la reflexión sobre el direccionamiento dado por las autoridades civiles a la Fuerza Pública y cómo este direccionamiento ha delimitado la intervención de las FFMM en las estrategias de consolidación. El texto muestra que por medio de las políticas civiles se han delegado a las FFMM una serie de competencias que no son de su naturaleza, ya que se refieren a actividades de intervención social por medio de la AIN, como la construcción de obras de infraestructura por medio de los ingenieros militares, entre otros.

1. El Plan Colombia

Como efecto de las negociaciones del Caguán, se evidenció el poder armado de las FARC en gran parte de los 42.000 kilómetros de la zona de distensión (en los municipios de La Uribe, la Macarena, Mesetas, Vista Hermosa y San Vicente del Caguán)¹⁴¹, así como su interés estratégico de reemplazar al Estado en estas zonas, consideradas como de retaguardia estratégica o frente guerrillero. Estos territorios eran invadidos y en ellos construían

¹⁴¹ Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, «Panorama actual de los municipios que conformaron la Zona de Distensión», 2003.

infraestructura, ciudadelas, instauraban un orden y establecían una “república fariana”¹⁴², lo que se agravaba, sumándole el hecho de un ambiente de inseguridad propiciado durante décadas atrás por el crecimiento del narcotráfico.

En este contexto, surge una primera estrategia de consolidación formulada por el gobierno nacional (presidente Andrés Pastrana) en cooperación con Estados Unidos, que involucró directamente a las FFMM. Esta estrategia conocida como el *Plan Colombia*¹⁴³ constituye un primer gran esfuerzo para el control territorial.

Tomo el documento de análisis de Eduardo Pizarro Leongómez “De la guerra a la paz, las FFMM entre 1996 y 2018”¹⁴⁴, como una fuente esencial para el análisis del Plan Colombia. En el capítulo II sobre la reestructuración de las FFAA (1998-2002) y el cambio en la dinámica del conflicto, el autor reflexiona sobre el Plan Colombia y afirma que tiene un diseño similar al Plan Marshall¹⁴⁵, aunque estructurado de acuerdo a las necesidades del país, pues, asevera el autor que el Plan Colombia se centraba en una visión de tipo social, más allá de lo meramente militar, pues como este narra, el plan concebía la inversión de recursos de cooperación para inversión en territorios, que permitieran el aumento del desarrollo social y económico. En alguna medida este plan aplicaba la premisa del binomio de seguridad y desarrollo, pues no solamente implicaba la inyección de recursos para mejorar la seguridad, sino que al ser estos en gran parte ejecutados por las FFMM les daba la entrada

¹⁴² Mario Aguilera Peña y Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional de Colombia, *Las FARC: La guerrilla campesina, 1949 - 2010. ¿Ideas circulares en un mundo cambiante?*. (Fondo editorial UAN, 2010).

¹⁴³ Chomsky, «El Plan Colombia».

¹⁴⁴ Leongómez, *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*.

¹⁴⁵ El Plan Marshall propuso un programa de asistencia para evitar un colapso económico de Europa, aliviando la escasez de dólares e integrando las clases trabajadoras, el Plan Marshall quería colmar la escasez de divisas, dando impulso a programas de ayuda externa de EEUU y el mantenimiento de mercados para la construcción de un sistema económico mundial liberal. La contribución del Plan Marshall permitió modelar un enfoque de cooperación para el desarrollo basado en las transferencias de capital. Es pertinente resaltar que, como resultado del Plan Marshall se dio la creación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) antecesora de la OCDE. José Antonio Sanahuja, *Ayuda económica y Seguridad Nacional: la ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la posguerra fría*, 1ra ed. (Entinema, 1999). P.p. 14 – 17.

a un espectro de intervención en lo social, desde lo militar, pues eran recursos que finalmente se empleaban en las regiones.

Entre líneas, el texto “*Colombia se estaba desmoronando*” de Sergio Gómez, en entrevista con Barry McCaffrey sustenta que este plan era concebido por los colombianos solo desde una perspectiva armada¹⁴⁶; sin embargo, la realidad llevó a que tras el desmoronamiento de Colombia en el 2001 (como expone el autor), producto del aumento de la insurgencia con las FARC, el debilitamiento del Estado y la poca fortaleza del aparato militar, Estados Unidos como democracia aliada y en ese momento dirigida por Bill Clinton, diseñara un plan posteriormente aprobado por el Congreso de EE.UU, con un enfoque de lucha antidrogas, pero también dirigido a la mejora de las condiciones sociales de los territorios.

Pizarro afirma que el enfoque contrainsurgente de este plan se materializó solo hasta el suceso del 9-11, pues éste evidenció que la lucha contra las drogas estaba conectada con la lucha contra la insurgencia¹⁴⁷. Este sentido fue empleado por el plan por medio del fortalecimiento del aparato militar, en especial de la inteligencia para la lucha contra las drogas, pues se entendió que el narcotráfico era el medio principal y mayoritario de financiación de los grupos guerrilleros, de manera que la lucha contra el narcotráfico incidía en la lucha contrainsurgente; sin embargo, como afirma el autor, el ángulo de intervención de las FFMM fue el debilitamiento de las FARC, desde allí se buscaba influir directamente en la lucha antidrogas. La estrategia se enfocó, en primer lugar, en la reestructuración del Ejército a fin de fortalecerlo logísticamente para garantizar un robustecimiento capaz de llevarlos a la victoria contra la insurgencia, y así recuperar el control del territorio perdido a causa del conflicto agravado por la zona de distensión.

Pizarro expone que la recuperación de los territorios perdidos se basaba en el establecimiento de la “simbiosis” civil – militar, como una muestra de que el Estado estaba retomando la responsabilidad civil en los territorios, lo que demandó una inversión social en

¹⁴⁶ Barry McCaffrey, «Colombia se estaba desmoronando», 2016, El Tiempo edición.

¹⁴⁷ Stephen James Randall, *Frente a la estrella polar: Colombia y Estados Unidos desde 1974* (Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, 2017).

las comunidades. En este contexto, se conformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en 2003, la cual se fundamentó en la acción integral, que como sustentan las instrucciones generales sobre la Doctrina de Acción Integral del Comando General de las FFMM, consiste en la coordinación y acción conjunta de todo el aparato estatal en la totalidad del territorio para garantizar el imperio de la ley, la cooperación social, la aplicación del Estado social de Derecho y la neutralización de los grupos armados¹⁴⁸.

De forma similar a Pizarro, en un análisis sobre el Plan Colombia, Noam Chomsky explica que este plan se fundamentaba en la lucha antidrogas, pero que, debido al enfoque de la consolidación del territorio perdido por razón de la insurgencia, el Plan Colombia incorporaba recursos para la asistencia a la población civil, en especial para los grupos de desplazados en el sur del país¹⁴⁹.

No obstante, el funcionamiento principal de la estrategia se derivó de la lucha antidrogas debido a las consecuencias generadas por el procesamiento de las mismas, ya que esto significaba el control de territorio, el manejo de rutas, la intimidación de la población y la generación de aparatos armados ilegales que impedía un control efectivo del Estado en todo el territorio. Ahora bien, es pertinente mencionar que, como efecto de la ejecución del Plan Colombia para lograr la recuperación de las áreas con presencia subversiva, se presentaron graves casos de violación a los derechos humanos, como expone Chomsky.

2. Consolidación en la seguridad democrática

2.1 Seguridad democrática

¹⁴⁸ Comando General de las Fuerzas Militares, «Instrucciones generales sobre la Doctrina de la Acción Integral».

¹⁴⁹ Chomsky, «El Plan Colombia».

Una segunda política con enfoque de consolidación promovida desde el gobierno nacional es la Política de Defensa y Seguridad Democrática de Álvaro Uribe Vélez¹⁵⁰. Esta política, que operó desde 2002 y hasta 2006, fue una propuesta para dar respuesta a la violencia y garantizar el control territorial, no solo desde una visión del uso del monopolio de las armas, sino también desde la articulación de diferentes sectores de la sociedad civil (académico, privado, organizaciones no gubernamentales de desarrollo y de derechos humanos, asociaciones cívicas locales y la iglesia) como estrategia para alcanzar la consolidación¹⁵¹.

Esta política iniciaba haciendo la aseveración de que el logro de la seguridad democrática dependía de la unión directa de todos los sectores del gobierno con la Fuerza Pública, así como de un trabajo activo con el poder judicial. Para justificar este propósito, la política sustentaba que su fin último era el fortalecimiento de la autoridad democrática, la cual requería que los ciudadanos pudieran visualizar un libre funcionamiento de las instituciones, el imperio de la ley y el ejercicio de una participación cívica en los asuntos de interés común¹⁵²; en otras palabras, la seguridad requiere el funcionamiento de la democracia, lo que convierte los espacios de la democracia en ámbitos de intervención de las FFMM. Más adelante, el documento aseveraba que la seguridad del ciudadano no puede lograrse sin el concurso del Estado en su conjunto con la cooperación solidaria; esto dio vida a los tres pilares esenciales de la seguridad democrática: la protección de los derechos, de los valores y la solidaridad.

El esfuerzo de consolidación se mencionaba en la sección sobre el “Control Territorial y la acción coordinada del Estado”. En este apartado, se afirmaba que la consolidación del control por parte del Estado requería el fortalecimiento del estado de derecho, no solo en la imposición de sanciones, sino también en la aplicación efectiva de la ley contra las amenazas por parte del poder judicial para garantizar los derechos y libertades de la población; en este

¹⁵⁰ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa de Seguridad Democrática - PDS (2002 - 2006)».

¹⁵¹ Ibidem. p.p. 17

¹⁵² Ibidem. p.p 12 – 13.

sentido argumentaba la política “el buen funcionamiento de la justicia, en particular, es el fundamento de la seguridad, de la convivencia pacífica y de la democracia”¹⁵³.

En cuanto a las medidas de consolidación del control territorial, la política señalaba que esto dependía únicamente del grado de coordinación que lograran las entidades del Estado para ejecutar acciones a todo nivel de manera coordinada e integral. También aducía que la seguridad fortalece el desarrollo de un país por medio de la promoción y el empoderamiento de los ciudadanos, así como la integración de la sociedad en los asuntos que conciernen a las comunidades¹⁵⁴.

Para reforzar la política de seguridad democrática, se introdujo en 2006 la Política para la Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD)¹⁵⁵, tras la reelección de Álvaro Uribe Vélez. Este documento institucional exponía la premisa de que la Fuerza Pública debía garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, para lo cual estableció siete principios de implementación: “a). El primer paso era el de conquistar la seguridad y la paz, b). Bajo la premisa de actuación con legalidad, c). Garantizando una presencia permanente, d). Que promoviera la seguridad como garante para el funcionamiento de la justicia, e). Teniendo como ingrediente la flexibilidad y adaptabilidad, f). Por medio de la coordinación entre Fuerzas, g). La coordinación con las demás entidades del Estado”¹⁵⁶.

De manera explícita, la política estableció su objetivo principal como la “consolidación del control territorial y el fortalecimiento del Estado de Derecho en todo el Territorio Nacional¹⁵⁷”; argumentaba que la Política de Seguridad Democrática ayudó para la recuperación del territorio de manera militar y policial, y que la misión de esta nueva política de consolidación era dar continuidad a la política anterior, establecer el Estado de Derecho como eje esencial de esfuerzo a partir del fortalecimiento del ordenamiento

¹⁵³ Ibidem. p.p. 16

¹⁵⁴ Ibidem. p.p. 16 – 17

¹⁵⁵ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Consolidación de la Seguridad Democrática - PCSD (2006 - 2010)».

¹⁵⁶ Ibidem. p.p. 29 – 31.

¹⁵⁷ Ibidem. p.p. 31. La estrategia fasea la consolidación en tres: I. Controlar, II. Estabilizar, III. Consolidar.

constitucional, a través de la coordinación interagencial, la cooperación civil – militar y el orden jurídico.

Para alcanzar el objetivo de la consolidación del territorio, la política determinaba tres fases donde las FFMM debían participar activamente:

1. El control de las áreas donde persistiera la presencia activa de los Grupos Armados Ilegales (GAI), el narcotráfico y las bandas criminales, por medio de la desarticulación y neutralización de los mismos.
2. La estabilización por medio de unas condiciones mínimas de seguridad para garantizar la retoma de labores de las demás agencias del Estado, que no hacían presencia por falta de seguridad física.
3. La consolidación, por medio del **aumento del bienestar de la población**, gracias al funcionamiento adecuado de las instituciones, para dar respuesta a las necesidades de la población, a través de la prestación efectiva de los servicios esenciales del Estado, **proponiendo planes y programas en pro de la misión, con enfoque social, desde el área de defensa**¹⁵⁸.

Es en la tercera fase donde se puede evidenciar una delegación de funciones civiles a los militares, al buscar la promoción de planes y programas con enfoque social desde el sector defensa. En relación con esto la política hace mención de la Doctrina de Acción Integral (DAI), como parte esencial de un cambio en la disciplina de las FFMM para lograr la consolidación desde una perspectiva política y social (de allí las actividades de enfoque social como: los mercados campesinos, las ruedas de negocios, los proyectos productivos, entre otras), teniendo como especial énfasis el desarrollo de obras civiles (infraestructura comunitaria) por parte del Ejército ¹⁵⁹. Al respecto, se sostiene la necesidad de integrar el nivel operacional con los principios y protocolos que permitieran la participación de las

¹⁵⁸ Ibidem. Sección “Estrategia de Consolidación” p.p 33 – 35. Planes y programas así: 1. Programa de Atención Humanitaria al Desmovilizado – PAHD. 2. Programa de Seguridad en Carreteras Nacionales. 3. Programa de Redes. 4. Desarrollo de la DAI.

¹⁵⁹ Sandra Balanta Cobo, «Los efectos de la implementación de la Política de Consolidación Territorial en la seguridad humana de la población de Miranda, Cauca (2011-2014)» (Universidad de los Andes, 2017).

demás instituciones, las autoridades locales, las agencias de cooperación internacional, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones civiles y el sector privado¹⁶⁰.

2.2 Política Nacional de Consolidación Territorial

Esta política tenía un enfoque de fortalecimiento de la presencia estatal y la protección de Derechos Humanos en territorios afectados por el narcotráfico¹⁶¹; proponía la integración de las instituciones en estos territorios para que ello permitiera reestablecer la seguridad y la paz¹⁶². Parecido a lineamientos anteriores, la política sostenía la necesidad de consolidar un control territorial que aportaba en el fortalecimiento del Estado de Derecho, a través de un proceso que partía por un control militar y policial que garantizaba la protección de la población, seguido de un funcionamiento del orden jurídico, para que así, las instituciones del estado pudiesen operar plenamente¹⁶³. Para eso, la política contaba con tres ejes:

1. El direccionamiento civil de la estrategia: este hacía referencia a la autoridad política frente a su responsabilidad en torno al orden público y la seguridad ciudadana, de allí el hecho de que la seguridad democrática estuviese al mando del presidente y ministro de Defensa. Ejemplo de lo anterior, es la conformación del Comité Directivo que lideraba un equipo interinstitucional enfocado en el

¹⁶⁰ Ibidem. p.p 35

¹⁶¹ Los territorios priorizados se clasificaron en tres grupos: 1. Áreas principales para iniciar la consolidación (Zona de La Macarena y Río Caguán, Zona Pacífico (Nariño, Cauca, Buenaventura y Sur de Chocó), Zona Bajo Cauca Antioqueño, Zona Sur del Tolima y Sur del Valle del Cauca), 2. Áreas de transición hacia la consolidación (Zona Montes de María, Zona Sierra Nevada de Santa Marta y Zona Oriente Antioqueño) y 3. Áreas complementarias (Zona de Arauca, Zona de Putumayo, Zona Catatumbo y Bajo Atrato). Presidencia de la República de Colombia, «Directiva presidencial 01 de 2009», 20 de marzo de 2009.

¹⁶² Verónica Vargas García, «Política Nacional de Consolidación Territorial y las Alianzas Público Privadas» (Universidad Militar Nueva Granada, 2013).

¹⁶³ Fundación Ideas para la Paz (FIP), «Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial», septiembre de 2011.

fortalecimiento de la legitimidad, la gobernabilidad y la presencia del Estado¹⁶⁴, conocido como el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) conformado por: el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Viceministro de Defensa, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Director del DAS y la Fiscalía General de la Nación¹⁶⁵.

2. El ciclo del control territorial: enfocado en adelantar una consolidación gradual del control estatal en todo el país a través de tres fases: controlar, estabilizar y consolidar, que partían de un esfuerzo por mejorar la seguridad, seguido de trabajos orientados al desarrollo económico y social, para finalizar con la consolidación¹⁶⁶.
3. La Unidad de Esfuerzo: la cual suponía la integración de instituciones en pro del objetivo de consolidar el territorio¹⁶⁷.

Para lograr su intención, esta política puso en marcha programas y estrategias en las que, entre otras instituciones, las FFMM militares participaban activamente. De estos programas se pueden destacar: el Programa de Respuesta Rápida (PRR), el Programa Contra los Cultivos Ilícitos y el Plan de Consolidación Integral de La Macarena (PCIM), entre otros¹⁶⁸. Ahora bien, es en el caso del PCIM que se puede evidenciar la participación militar en acciones de naturaleza civil, a través de la formulación y ejecución del mismo en conjunto con el Ejército. Estas iniciativas se enfocaban a su saber así:

¹⁶⁴ Diana Marcela Barbosa Maldonado, «Estudio exploratorio de los efectos del Plan Nacional de Consolidación Territorial en la Macarena» (Universidad de los Andes, 2014).

¹⁶⁵ Fundación Ideas para la Paz (FIP), «Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial». P.p. 17

¹⁶⁶ Ibidem. P.p. 18

¹⁶⁷ Ibidem. P.p. 17

¹⁶⁸ Wilson Orlando Guerrero Arias, «La estrategia de consolidación territorial en Colombia, municipio de La Macarena, Meta, una mirada desde la Acción Integral de las Fuerzas Militares: Lecciones aprendidas y su posible aplicación en el posconflicto» (Pontificia Universidad Javeriana, 2017). p.p. 38 – 39.

Programa de Respuesta Rápida: creado por medio de la Resolución 284 de 2012 de la Unidad de Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), el cual se enfocaba en la generación de soluciones rápidas a las necesidades agudas que manifestaban las comunidades de los territorios priorizados¹⁶⁹.

Programa Contra los Cultivos Ilícitos: enfocado en la generación de alternativas lícitas para las comunidades de los territorios priorizados y así, realizar labores de sustitución, a través de la promoción de cultivos de uso lícito¹⁷⁰.

Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM): este plan se enfocó en la intervención de seis municipios (29,200km²) en el departamento del Meta (La Macarena, La Uribe, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vistahermosa)¹⁷¹. Este plan era una “estrategia de recuperación social e institucional del territorio que consiste en la acción coordinada de la fuerza pública, la justicia y las demás instituciones públicas para garantizar la presencia integral y permanente del Estado en el territorio, con el fin de establecer las condiciones que hagan posible el desarrollo económico, social e institucional de esta región, que ha sido fuertemente afectada por la presencia de grupos armados ilegales y el narcotráfico”¹⁷², el cual se enfocaba en tres frentes: seguridad territorial, protección a los ciudadanos y el desarrollo económico.

En concordancia con lo anterior, el PCIM partía de la recuperación del territorio por parte de las FFMM, seguido por una fase de transición a través de la sustitución de las economías ilícitas, lo cual se acompañaba de manera paralela con la presencia permanente de la Policía, el funcionamiento de los servicios de justicia y la solución inmediata de las

¹⁶⁹ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, «Resolución 284: Por medio de la cual se crea el Programa de Respuesta Rápida (PRR) y el Comité de Verificación y Aprobación de Proyectos de Respuesta Rápida.», 15 de mayo de 2012.

¹⁷⁰ Guerrero Arias, «La estrategia de consolidación territorial en Colombia, municipio de La Macarena, Meta, una mirada desde la Acción Integral de las Fuerzas Militares: Lecciones aprendidas y su posible aplicación en el posconflicto». P.p. 38.

¹⁷¹ Ministerio de Defensa Nacional, «Plan de Consolidación Integral de la Macarena - PCIM».

¹⁷² Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y Presidencia de la República de Colombia, «Plan de Consolidación Integral de la Macarena.», 2008.P.p. 2.

necesidades de las comunidades rurales, para finalizar con un componente de desarrollo económico donde se enfatizaba en:

1. El fortalecimiento de las capacidades y competencias técnicas y administrativas de las entidades públicas municipales y el desarrollo de la participación ciudadana en el ejercicio del control social y político de la gestión pública. 2. La clarificación de las condiciones para el aprovechamiento productivo del territorio y de los derechos de propiedad sobre la tierra. 3. **El desarrollo de la red de carreteras terciarias e intermunicipales**, así como de las telecomunicaciones y la ampliación de la cobertura del sistema de electrificación e infraestructura de saneamiento básico. 4. El mejoramiento de la cobertura y la calidad de los servicios fundamentales de educación, salud y seguridad social integral en los municipios 5. La implementación de proyectos productivos de largo plazo y promoción de macro-proyectos agroindustriales, y 6. El fomento del diálogo cotidiano sobre principios y valores, como participación, legalidad, democracia, convivencia y seguridad, que favorezca un cambio de actitud en los ciudadanos.¹⁷³

4. Reconstrucción territorial

Las anteriores estrategias de gobierno para la consolidación obedecieron a la coyuntura del conflicto con las FARC. Más adelante, en el contexto de la posible firma de un Acuerdo de Paz con esta guerrilla, el nuevo gobierno nacional (periodo 2010 – 2018) en cabeza de Juan Manuel Santos, dio origen a una nueva política que hacía referencia a unas bases de consolidación, no solo dependientes del aparato de militar, sino también basadas en nuevos espectros del ámbito estatal, como la integración de los organismos judiciales, los ministerios, departamentos administrativos y las gobernaciones y alcaldías. Estos lineamientos, a diferencia de las anteriores políticas expuestas, no se fijaron a través del sector Defensa, sino de una Unidad Administrativa dedicada exclusivamente a esto, dando

¹⁷³ Barbosa Maldonado, «Estudio exploratorio de los efectos del Plan Nacional de Consolidación Territorial en la Macarena».

un tinte civil y distinto a la seguridad democrática, conocida como la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial.

Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial se denominó a esta propuesta¹⁷⁴. Esta iniciaba exponiendo que tradicionalmente en Colombia se ha tenido un modelo desequilibrado de difusión del Estado, pues, los esfuerzos se centralizaron en el triángulo andino y se desconocían las áreas de periferia que carecen de conectividad por falta de infraestructura vial y servicios. Esta situación propició la presencia de grupos armados ilegales, cultivos ilícitos, minería ilegal (como nueva amenaza), la ausencia de integración económica regional, bajos niveles de desarrollo social, precarios niveles de desarrollo institucional (aduciendo a un avance en la administración de justicia) y, finalmente, la ocupación desordenada y descontrolada del territorio.

A diferencia de la Política de Seguridad Democrática, estos lineamientos presentan la consolidación territorial desde otra perspectiva, pues a diferencia de otras estrategias (como los planes militares y la política de Seguridad Democrática) sostiene como elemento vital para alcanzar la consolidación el de contar con una participación activa de la ciudadanía para la convivencia y la reconciliación de los territorios. Por lo anterior, la consolidación territorial se presenta así:

1. La ejecución de operaciones militares para alcanzar la seguridad,
2. La fase de transición para fortalecer el desarrollo económico, social e interinstitucional,
3. La consolidación gracias a la participación de los ciudadanos¹⁷⁵.

Lo anterior permite evidenciar, que como se sostiene en la introducción, en el marco del binomio de seguridad y desarrollo se ha entendido tradicionalmente la concepción de progreso de Colombia. Adicionalmente, dentro de este apartado, la política es la primera que

¹⁷⁴ Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT». P.p. 25.

¹⁷⁵ Ibidem. p.p. 33 – 35.

define el CIT previo a la definición expuesta en el Plan Victoria, pues esta política es de 2014 y el Plan Victoria se emitió en 2017; la cual sitúa al CIT en un contexto de condiciones básicas de consolidación que se logran gracias a la acción integral y coordinada del Estado en una región focalizada, lo que permite neutralizar la capacidad de una amenaza que ejerce control de la población. Finaliza con la fijación de tres puntos determinantes para llegar a la consolidación:

1. La garantía de seguridad y de protección de la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano,
2. El imperio de la ley, reflejado en la efectividad de las instituciones de justicia, en la aplicación de sanciones producto del incumplimiento de la ley, bajo la expresión de aspectos sociales, institucionales y ambientales;
3. La exclusividad del Estado en las capacidades de regulación en la provisión de bienes y servicios públicos¹⁷⁶.

4. Programas de Desarrollo

Un nuevo enfoque surgió a partir de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el cual proponía la transformación de lo rural en un periodo de 10 años, en territorios atacados por el conflicto, las economías ilícitas, la pobreza y la debilidad de las instituciones¹⁷⁷. Este cambio de paradigma disminuyó el componente militar en la estrategia de consolidación y fortaleció la implementación de planes sectoriales para dar aplicación a la Reforma Rural Integral, acordada en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto, donde se busca integrar las regiones, transformar la realidad rural, erradicar la pobreza rural y asegurar el disfrute de los derechos de la ciudadanía en los municipios priorizados en el acuerdo final¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Ibidem. p.p. 24 – 25.

¹⁷⁷ Agencia de Renovación del Territorio - ART, «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET».

¹⁷⁸ Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Biblioteca del Proceso de paz con las FARC-EP, Tomo II: instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de*

El objetivo de esta reforma es impactar desde cuatro frentes: 1. El acceso y uso de la tierra, 2. Establecer Programas de Desarrollo con Enfoque territorial en los territorios más necesitados, 3. Crear planes nacionales en el área rural para construir paz y reducir la pobreza y, 4. Un plan para la mejora de vías terciarias¹⁷⁹.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) priorizaron 170 municipios en 16 subregiones del territorio¹⁸⁰. El documento fundamentado legalmente mediante el Decreto 893 de 2017, determinó que la táctica se centra en la armonización de los Planes de Desarrollo Territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo departamentales y municipales, para conducir a una construcción de paz a través de espacios de diálogo social, resolución de conflictos y actividades para la mejora de la convivencia pacífica y la construcción de una cultura de paz.

La estrategia de los PDET también procura un seguimiento y evaluación del avance y ejecución de las iniciativas planteadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) por medio de una “construcción participativa, amplia y pluralista” haciendo uso pleno de la coordinación interinstitucional¹⁸¹ y el fortalecimiento de las capacidades productivas de las comunidades rurales¹⁸².

Los pilares para la ejecución de los PDET, se fundamentan en el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso del suelo, para así, promover la reactivación económica y la producción agropecuaria, que debe ser promovida por la educación rural, la primacía de acceso a la vivienda, el agua potable, el saneamiento, la salud rural y la infraestructura, así

conversaciones y la discusión del punto 1: «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral», 2013. P.p. 38.

¹⁷⁹ Ibidem. p.p. 39 – 43.

¹⁸⁰ Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, son instrumentos de planificación territorial, a partir de un proceso participativo comunitario, el cual propende por determinar las necesidades, proyectos y prioridades de los municipios más afectados por el conflicto armado (170 municipios). Renovación del Territorio. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET. 2017.

¹⁸¹ Enfocado en tres niveles de intervención: I. Comisión Subregional de Planeación Participativa, II. Comisión Municipal de Planeación Participativa, III. Pacto comunitario para la transformación regional.

¹⁸² Misión de Observación Electoral (MOE), «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), primer informe de observación.», 2018. P.p. 7.

como, el derecho a la alimentación; todo esto, bajo un ambiente de reconciliación, convivencia y paz, sustentado en la sostenibilidad socio ambiental¹⁸³.

Dentro del concepto de integración de actores para el cumplimiento de los PDET se requiere del acompañamiento de las entidades territoriales, como eje primario el sector privado y la cooperación internacional, como eje de apoyo; las comunidades, como eje primordial; las organizaciones sociales, comunales y comunitarias, las autoridades étnicas y las entidades nacionales. A diferencia de las políticas anteriores, es en este punto donde se puede evidenciar que los PDET son la primera estrategia donde para alcanzar la consolidación no se delegan responsabilidades a las FFMM, Pues la visión de consolidación de esta estrategia no parte del binomio de seguridad y desarrollo.

En concordancia con lo anterior, los PDET son una apuesta de consolidación de los territorios atacados por el conflicto armado, desde una visión de construcción de paz desde lo rural¹⁸⁴. A diferencia de otras estrategias los PDET reconocen la estabilización de los territorios a partir de procesos de reconstrucción del tejido y la promoción de los procesos participativos rurales que garantice la eliminación de barreras de acceso a servicios públicos, la disminución de la pobreza y la promoción del campo¹⁸⁵; por lo anterior, los PDET reconocen el papel de la Fuerza Pública solamente en el mantenimiento del orden público y la seguridad, a diferencia de otras estrategias que promueven una intervención cívico militar de naturaleza social¹⁸⁶.

5. Zonas de intervención

En la segunda fase del contexto de posacuerdo y la llegada de un nuevo gobierno en 2018 con el presidente Iván Duque, se diseñaron lineamientos de consolidación como:

¹⁸³ Agencia de Renovación del Territorio - ART, «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET».

¹⁸⁴ Ibidem.

¹⁸⁵ Presidencia de la República de Colombia y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, *Biblioteca del Proceso de paz con las FARC-EP, Tomo II: instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1: «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral».*

¹⁸⁶ Agencia de Renovación del Territorio - ART, «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET».

1. La Política de Defensa y Seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad (PDS)¹⁸⁷,
2. Las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro (ZF)¹⁸⁸, y
3. La Política Presidencial “Paz con Legalidad”¹⁸⁹

Los anteriores lineamientos tienen un fundamento conjunto: apoyar la acción unificada del Estado para erradicar los factores de inestabilidad – amenazas, por medio de la promoción de la legalidad, el emprendimiento y la equidad en las zonas priorizadas, para así conducir al CIT. Esta consolidación del CIT concebía tareas de naturaleza civil a los militares, como se evidencia en el hecho de promover el desarrollo de obras públicas por parte de los ingenieros militares y los programas de naturaleza social con la AIN.

La Política de Defensa y Seguridad (PDS) retoma el concepto del control del territorio por medio del despliegue militar para establecer unas condiciones de seguridad física, que luego permitan la entrada a las instituciones que construyan país. Para esto, se constituyeron siete líneas de la política¹⁹⁰ y siete objetivos estratégicos transversales, donde se plantean los logros a alcanzar con la política, de esta manera:

1. Garantizar la soberanía, la interdependencia y la integridad territorial,
2. Proteger a la población y contribuir a su bienestar,
3. Lograr el Control Institucional del Territorio,

¹⁸⁷ Ministerio de Defensa Nacional. Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. 2019

¹⁸⁸ Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, «Zonas Estratégicas de Intervención Integral», 2019.

¹⁸⁹ Presidencia de la República de Colombia, «Política “Paz con Legalidad”», 2018.

¹⁹⁰ Estas líneas de la política son: 1. Disuasión y diplomacia para la Defensa y la Seguridad, 2. Protección de la población y seguridad ciudadana, 3. Acción Unificada, 4. Sustituir la economía ilícita por lícita, 5. Inteligencia, contrainteligencia, investigación criminal, 6. Fortalecimiento institucional, eficiencia y bienestar, 7. Comunicación estratégica. Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad- PDS». p.p. 48

4. Preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales como activos estratégicos de la nación e interés nacional,
5. Consolidar la seguridad para la legalidad y contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad,
6. Innovar, transformar y fortalecer el sector de defensa y seguridad,
7. Garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía y sus familias¹⁹¹.

En su fundamentación, la condición primaria es la de contar con un control militar de los territorios e ir pasando de una presencia de Fuerza Pública meramente física, a una presencia interinstitucional activa, que se va semaforizando de acuerdo con el nivel de existencia de factores de inestabilidad y amenazas. Mitigados los factores de inestabilidad, se inician las fases de estabilización estática y dinámica que, como referencia el documento, son estadios donde se da el retorno de las instituciones, manteniendo una constante presencia de la Fuerza Pública a fin de evitar renuevos de criminalidad.

El paso de la estabilización al CIT se determina por el nivel de coordinación, sinergia y articulación de las instituciones; es decir, la acción unificada de manera prolongada en un territorio¹⁹². Para la materialización de lo anterior, la PDS presentó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) o Zonas Futuro (ZF); éstas contaban con fases de transición en tres tipos¹⁹³:

1. Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII),
2. Zonas de Construcción de Legalidad,
3. Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad.

¹⁹¹ Ibidem. p.p. 47 – 49.

¹⁹² Ibidem. p.p. 37

¹⁹³ Mediante la Ley 1941 del 2018 y el Decreto 2278 de 2019, se estableció que las Zonas Futuro son una estrategia del Gobierno Nacional, para la intervención de áreas priorizadas. Estas son intervenidas por medio de planes y programas enfocados en la interrupción del delito, la promoción de la legalidad y el fortalecimiento del emprendimiento, a través del impulso de la acción unificada del Estado.

Explicaba la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, que las ZF eran la manera como se terminaría de construir legalidad, emprendimiento y equidad en las regiones que presentaran mayores oportunidades. Para esto, las ZF constituyeron una estrategia que integraba a todas las instituciones del Estado, en especial a la rama ejecutiva, para lograr el control institucional, sustituir las economías ilícitas por lícitas, garantizar los derechos a los ciudadanos y defender el medio ambiente. Adicionalmente, la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional sostenía que las ZF pretendían ser un acelerante de la implementación de los PDET –sin dejarlos sin validez– desde una perspectiva de seguridad multidimensional¹⁹⁴.

Concluía la Consejería en su documento estructural sobre las ZF¹⁹⁵, que la lógica de definición de las áreas estratégicas se daba en virtud de tres aspectos:

1. Zonas donde se propendiera por la preservación del agua, biodiversidad y medio ambiente: Chiribiquete y parques naturales aledaños,
2. Zonas para lograr la disrupción de las economías ilícitas: Catatumbo, Pacífico Nariñense, Bajo Cauca y Sur de Córdoba,
3. Zonas para la disrupción de la injerencia del terrorismo: Arauca.

Estas áreas eran intervenidas conforme a unos Planes Estratégicos de Intervención Integral, que eran estructurados por las instituciones en conjunto, pero se hacía la salvedad de que estos eran elaborados para integrar el Plan Bicentenario del Comando General de las Fuerzas Militares con los Planes Estratégicos de Intervención Integral de cada Zona Futuro.

Ahora bien, antes de cerrar esta sección, es menester mencionar que, pese a que la Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional sostenía que las ZF no dejarían sin validez a los PDET, sino que serían un acelerante que priorizaría territorios específicos; en la práctica no se dio de esta manera, pues, abarcó solo el 2,4% de los territorios PDET (44 de

¹⁹⁴ Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, «Zonas Estratégicas de Intervención Integral».

¹⁹⁵ Ibidem.

170 municipios y 995 veredas de 11.000); adicionalmente, desconoció la base de intervención de los PDET que se fundamentaba en una visión local y de construcción colectiva de las comunidades y, por el contrario, retomó la intervención de tipo militar en territorios donde persiste la confrontación armada, los cultivos ilícitos y la poca presencia institucional¹⁹⁶.

6. Compresión de la consolidación territorial

En el marco de los planes presentados en este capítulo, se pusieron en marcha distintas estrategias para conducir a la estabilización; estas estrategias tienen en común que, para dar cumplimiento a la intención de consolidar el territorio nacional, se llevó a cabo una delegación de competencias al Ejército más allá de su misión constitucional, pues **se le encargaron tareas desarrollo de infraestructura vial, acción integral con enfoque social, y apoyo en la implementación de obras de consolidación como lo puentes, acueductos y aulas educativas, entre otras**. Esto condujo a una participación mayoritaria de la Fuerza Pública en la consolidación territorial. Es pertinente mencionar que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la Política Sectorial de Defensa del 2019 reiteraron dicha delegación al Ejército.

Reflejo de lo anterior, son las ZF que se plantean a partir de una labor primordialmente militar, la cual buscaba denegar espacios a la criminalidad para promover la legalidad y el emprendimiento¹⁹⁷. La visión de las ZF sostenía que, actualmente, el Estado colombiano solo cuenta con un control militar de área que se limita a la presencia física de la Fuerza Pública y que, por tanto, era necesario transitar a un control activo del funcionamiento interinstitucional en los territorios, para lo cual delega a las FFMM la tarea de apoyar la acción unificada; es decir, promocionar la convocatoria institucional en aquellos territorios abandonados por el Estado.

¹⁹⁶ Fundación paz y reconciliación, «Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro», 21 de julio de 2021.

¹⁹⁷ Ministerio de Defensa Nacional, «Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad- PDS».

Distinta a la postura de las ZF es la de los PDET, pues, como se pudo evidenciar anteriormente, estos enfatizan la importancia de un ejercicio participativo de las comunidades y las autoridades civiles para la consolidación territorial. Los PDET, además reconocen que la labor de la Fuerza Pública debe limitarse únicamente a la de garantizar la seguridad urbana y rural. Ambas estrategias (ZF y los PDET) son las últimas planteadas para consolidar los territorios más atacados por el conflicto armado. Pese a que, cada una concibe una intervención distinta por parte de la Fuerza Pública, las dos reconocen la importancia del CIT.

Ahora bien, podría afirmarse que, en materia de consolidación territorial, en Colombia se han tomado tres tipos de lineamientos como fundamentales en el accionar del Estado y en los cuales se enmarcan las dos estrategias mencionadas – ZF y PDET –. Estos tres lineamientos son:

1. Los Lineamientos de la Política de Consolidación y Reconstrucción del Territorio de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial,
2. La Política de Defensa y Seguridad del Ministerio de Defensa y
3. El Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad” del Comando General de las Fuerzas Militares.

Estos exponen el CIT a partir de los siguientes componentes:

Tabla 5. Lineamientos en Control Institucional del Territorio

Lineamiento	Componente de consolidación
Lineamientos de la Política de Consolidación y Reconstrucción del Territorio.	Esta política expone la recuperación del territorio a partir del control militar y por medio de la acción unificada del Estado. El CIT, se reconoce a partir de los factores de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Seguridad, 2. Funcionamiento adecuado del Imperio de la Ley, 3. Prestación de los servicios públicos esenciales.
Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad.	Esta política plantea que ya existe un control entendido como “Control Militar del Territorio” o “Control Militar de Área”, el cual se ha estancado en una fase de “contención”, donde, en pocas palabras el territorio no avanza, pero tampoco retrocede. Se fortalece la idea de actuar por medio de la acción unificada para llevar al CIT.
Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”.	Este es el documento por medio del cual las FFMM exponen su estrategia para el cuatrienio. El concepto de sustenta que ya se cuenta con Control Militar del Territorio pero que es necesario proceder a la estabilización, la cual conlleva al CIT, por medio del trabajo interinstitucional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial, la Política de Defensa y Seguridad y el Plan de Campaña Bicentenario.

A partir del Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”, se presenta al CIT desde una perspectiva enfocada en la obtención de resultados, en este sentido presenta al concepto como: “(...) la presencia integral de todos los sectores e instituciones del Estado en los territorios, para restringir espacios a los factores de inestabilidad, solucionar las necesidades sociales insatisfechas, superar los indicadores sociales críticos de las comunidades y proyectar programas de desarrollo autosostenibles en un ambiente de gobernabilidad.”

Esto quiere decir que, desde la perspectiva de las FFMM, el CIT se entiende y mide a partir de los impactos en términos de establecimiento de la seguridad y la paz. Por otro

lado, para el Plan de Campaña, el CIT se garantiza cuando hay disrupción de las amenazas, conocidas como “factores de inestabilidad”¹⁹⁸, así como cuando se da una disminución de los indicadores sociales críticos como consecuencia de la prestación de los servicios públicos por parte del Estado. Esta idea del CIT no profundiza, aunque sí menciona, la necesidad del establecimiento del estado de derecho y el funcionamiento óptimo del imperio de la ley. Esta dimensión, así como la presencia de distintos sectores en los territorios, es enmarcada en el concepto de la integralidad de la presencia estatal, adicionado a que esta debe caracterizarse por la promoción de proyectos que propendan por el desarrollo auto sostenible de las regiones.

Finaliza el Plan sustentando que las anteriores condiciones generan una sensación de gobernabilidad, producto de la intervención institucional que evidencia resultados visibles. En este sentido, desde ambas ópticas del CIT se pueden establecer las siguientes convergencias:

Tabla 6. Convergencias

Lineamientos de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial	Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”
Seguridad y protección de la vida, la libertad y la propiedad del ciudadano	Restricción de espacios a los factores de inestabilidad.
El imperio de la Ley: capacidad efectiva de las instituciones de administrar justicia	Presencia integral de todos los sectores e instituciones del Estado en los territorios.
La exclusividad estatal de las capacidades regulatorias en la provisión de bienes y servicios públicos	Solución de las necesidades sociales insatisfechas los indicadores sociales críticos de las comunidades. Programas de desarrollo autosostenibles en un ambiente de gobernabilidad

Fuente: Elaboración propia basada en los Lineamientos de la Política de Consolidación y Reconstrucción Territorial, y el Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”.

¹⁹⁸ Estos se dividen en tres: armados, de economías ilícitas y de inestabilidad social.

7. Conclusiones

En este capítulo se presentó la evolución de las políticas de consolidación planteadas por cada gobierno nacional en lo que va del siglo XXI. El examen de estas políticas, presentadas de manera cronológica, permite evidenciar la estrecha relación entre el actuar militar, la interacción del Estado con los territorios atacados por el conflicto armado, las propuestas de construcción de paz, pero, sobre todo, cómo en Colombia históricamente la percepción y condiciones de seguridad han delimitado el nivel de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos frente a la población. En concordancia con esto, el presente capítulo permite concluir lo siguiente:

Primero, históricamente, la mayoría de políticas de consolidación planteadas por las autoridades civiles contaron con un enfoque de esfuerzo primordialmente militar, a pesar de que fueran lineamientos emanados por instituciones civiles. Esto evidencia que el direccionamiento estratégico dado por parte de los gobiernos ha delegado responsabilidad directa y, en ocasiones, casi que única, sobre la Fuerza Pública en la recuperación de los territorios. Ejemplo de lo anterior es el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario y Desarrollo para todos 2008 – 2010, donde se menciona¹⁹⁹: “En un primer momento, las FFMM, en una postura ofensiva, fueron las encargadas de recuperar las regiones específicas afectadas por la violencia de guerrillas y autodefensas; ello, de manera tal que se garantizaran las condiciones para que la Policía pudiera consolidar su presencia y establecerse en las cabeceras municipales”.

Una vez conseguida dicha recuperación de los territorios, el mismo plan sostiene que lo que prosigue es: “Todas las acciones realizadas desde el MDN y la FP están orientadas a consolidar la seguridad; Mantener la confianza y el apoyo de la población como base de la legitimidad de la FP; Proteger los derechos de la población; Mantener presencia permanente e indefinida de la FP en territorios donde se hacía presencia temporal; Generar rentabilidad social a partir de la inversión en seguridad; Anticipar y neutralizar las tácticas y estrategias

¹⁹⁹ Departamento Nacional de Planeación, «Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para todos.», 2006. P.p. 41.

de los grupos criminales mediante dinámica, flexibilidad y adaptabilidad de la política; y Coordinar la acción de la FP con las demás entidades del Estado”²⁰⁰.

Por otro lado, en función de lo relatado en las políticas de consolidación presentadas y los planes militares expuestos en el capítulo anterior, se puede establecer que incluso dichos planes militares profundizaron más en cómo poner en marcha estrategias de consolidación en los territorios. Los planes militares operacionalizaron acciones concretas para la retoma del control territorial, distinto a las políticas que trazaron grandes líneas de intervención, mas no tareas específicas en materia de consolidación.

Lo mencionado puede evidenciarse en la Política de Defensa y Seguridad (PDS) 2018 – 2022 y el Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”. Como se expuso anteriormente, la PDS expuso 7 objetivos estratégicos: uno de ellos presentó la necesidad de consolidar el CIT en las ZF empleando la Acción unificada, pero no profundiza en un marco de acción específico que permita delimitar trabajos diferenciados.

Distinto es el caso del Plan Bicentenario donde se determinan los factores que inestabilizan los territorios, se priorizan áreas y se semaforizan municipios de acuerdo con el número de amenazas que presenten; posteriormente, se determinan planes de acción con los cuales intervenir en los territorios, se dan órdenes a las unidades militares de manera diferencial (según las amenazas de cada territorio), se dotan las estrategias militares con una serie de acelerantes (iniciativas de articulación interinstitucional, programas, grupos de trabajo, entre otros) y finalmente se les plantea un estado final (establecer el CIT)²⁰¹.

Las intenciones de las políticas públicas con enfoque de consolidación condujeron a una delegación de competencias de naturaleza civil a la FP, como se expuso en el Plan Colombia, la Política de Seguridad Democrática y las ZF. Las FFMM han tomado la responsabilidad en tareas como: el desarrollo de proyectos con enfoque social (como los proyectos productivos), la ejecución de obras de infraestructura (construcción de vías terciarias, puentes, escuelas, baterías sanitarias, entre otras), la realización de jornadas de desarrollo (mercados campesinos, ruedas de negocios, ferias de servicio), actividades

²⁰⁰ Ibidem. p.p. 45

²⁰¹ Comando General de las Fuerzas Militares, «Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”», 2019.

recreativas (circos, bandas musicales, entre otros), intervenciones comunitarias (formación de líderes, jornadas ambientales, pintar fachadas, entre otras) y demás intervenciones que deberían ser ejecutadas por las entidades territoriales o instituciones civiles, según sus competencias frente a los territorios y las comunidades.

Ahora bien, la intención de revisar en el capítulo interior los planes militares con enfoque de desarrollo y en este capítulo las políticas públicas con enfoque de consolidación territorial, permite comparar y evidenciar que el enfoque militar en la tarea de desarrollo, nació desde las autoridades civiles y no desde los militares, por medio de la emisión de lineamientos de gobierno que incluyen el componente de seguridad como premisa básica para el CIT; adicionalmente, queda claro de nuevo que la concepción de progreso de los territorios se asocia con las condiciones de convivencia pacífica, en razón a que como se pudo ver en el primer paso del CIT se parte de que se debe lograr la recuperación del territorio y el establecimiento de la seguridad, reafirmando que en Colombia la consolidación se enmarca en el enfoque del binomio de seguridad y desarrollo.

Tal vez podría asegurarse que la única estrategia que sale más allá de la visión del binomio de seguridad y desarrollo son los **PDET**, pues ella reconoce que, la consolidación de los territorios va más allá de la seguridad pues debe partir de una reconstrucción desde lo rural, los procesos participativos, el empoderamiento comunitario y la reconciliación. Ahora, no deja del todo por fuera a la seguridad, sino que la plantea desde el punto de ser un componente más que se debe garantizar en los territorios, mas no que esta sea la base para lograr la consolidación, o que el sector defensa debiera verse involucrado en tareas civiles para promover el desarrollo.

En correspondencia con esto, se evidencia que gran parte de estas estrategias desbordan las competencias de la FP, según la Constitución y la Ley, pues parecen sobrepasar la línea de responsabilidades que son de las autoridades civiles por su naturaleza y experticia. Este argumento será la base central de análisis en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DE LAS ESTRATEGIAS DE CONSOLIDACIÓN TERRITORIAL

Este capítulo analiza los fundamentos jurídicos de las competencias que le atañen a las FFMM en el marco de la implementación de la estrategia de CIT, así como la relación del CIT con las competencias y funciones de las entidades territoriales en lo tocante a la promoción del desarrollo territorial. En el transcurso de este capítulo se irá evidenciando la ausencia de normativa que sustente las acciones que desempeñan las FFMM en materia de desarrollo territorial y se resalta que, por el contrario, las funciones en dicha área son de las entidades territoriales.

Este capítulo se basa en un análisis dogmático (como se expuso en la introducción) y una interpretación sistemática. Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre su empleo, así: “el método sistemático apela a encontrar el sentido de las disposiciones a partir de la comparación con otras normas que pertenecen al orden jurídico legal y que guardan relación con aquella”²⁰².

Las normas se interpretaron de manera sistemática en función de los siguientes principios: *separación de poderes, colaboración armónica, autonomía de las entidades territoriales, subsidiariedad, complementariedad y concurrencia*. El principio de *separación de poderes* nace de la búsqueda de mecanismos para evitar la arbitrariedad de los gobernantes y separar la función pública en distintas ramas de manera que no todo resida en una única autoridad. La aproximación a este principio permitió revisar las normas desde dos elementos: primero, la delimitación de las competencias y facultades y, segundo, revisar que en estas normas se impidieran excesos al momento de ejercer funciones²⁰³. Por otro lado, el principio de colaboración armónica de los órganos de poder público se establece para permitir el

²⁰² Corte Constitucional y MP. Luis Ernesto Vargas Silva, «Sentencia C-054/16» (2016).

²⁰³ Corte Constitucional MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, Sentencia C-253/17 "Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 248 del 14 de febrero de 2017 “por el cual se dictan disposiciones sobre el Fondo Nacional de Regalías en Liquidación y se dispone de los saldos del mismo para financiar proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

trabajo colaborativo entre autoridades para la consecución de los fines estatales, pero sin que esto implique asumir funciones de otro órgano²⁰⁴.

Los otros principios anteriormente mencionados se conceptualizan en las siguientes secciones a fin de guiar la lectura. En función de estos principios la interpretación sistemática me permitió lo siguiente: primero, determinar cuáles eran las competencias de las entidades territoriales y cuáles las del Ejército y verificar si ellas tenían relación con los postulados del CIT, de allí evidenciar la separación de poderes donde a cada cual, según su naturaleza, se le discriminan una serie de facultades propias según la ley. Segundo, mostrar que, aunque en la normativa dichas competencias están separadas, en las políticas públicas sí se trastoca dicha separación en el marco del CIT. Tercero, encontrar especialmente en los decretos presidenciales que soportan a las políticas de seguridad un esfuerzo de articulación entre las instituciones civiles y militares para lograr el CIT, en particular en el empleo de los ingenieros militares, los comandantes territoriales y la acción integral.

1. Análisis de las funciones y competencias de las entidades territoriales.

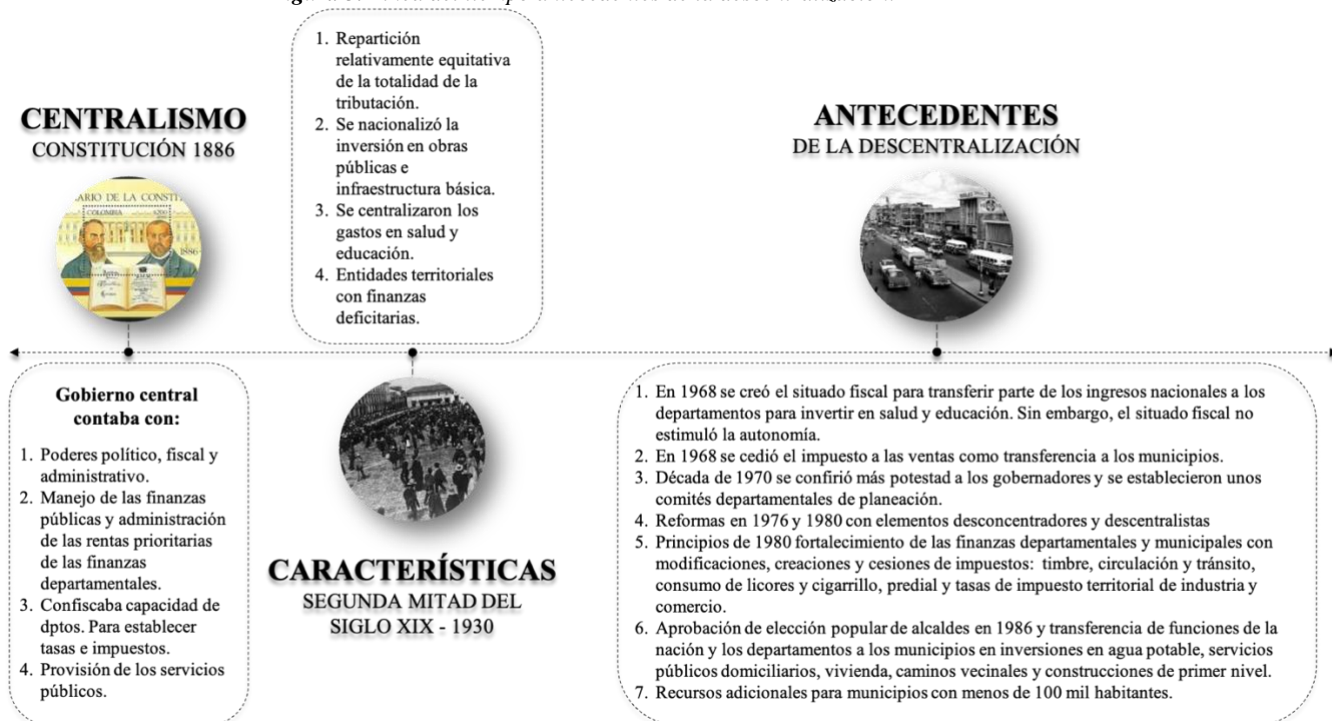
Esta sección presenta un análisis de las competencias de las entidades territoriales, para lo cual: primero, expone la historia de la descentralización en Colombia como introducción para luego revisar las funciones de los municipios y los departamentos en el marco de la Constitución de 1991. Esto es seguido de una revisión de la relación de la Nación con las entidades territoriales, y finaliza con una exposición de las transferencias como fuerte componente de descentralización y base para el funcionamiento óptimo del Estado en materia de satisfacción de NBI y prestación de servicios públicos, los cuales se constituyen en elementos vitales en los postulados del CIT.

1.1 Historia de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales.

²⁰⁴ Corte Constitucional MP. Clara Inés Vargas Hernández, «Sentencia C-246/04» (2004).

El proceso de descentralización en Colombia inició en la década de 1970, se empezó a materializar en 1980 y se volvió definitivo en 1991 como respuesta al fallido modelo de administración centralista. Para poder entender estos grandes hitos se presentará una línea del tiempo que evidencia los antecedentes que ambientaron el proceso de descentralización.

Figura 3. Línea del tiempo antecedentes de la descentralización.



Fuente: elaboración propia con base en la CEPAL²⁰⁵.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 ahondó en la descentralización al plantear un nuevo modelo territorial que buscaba promover la autonomía de las entidades territoriales (dando vida además a nuevas formas organizativas que promueven la pluralidad), la redistribución del poder, las competencias y los recursos. A estas entidades se le confirió la posibilidad de ser gobernadas por autoridades propias, administrar recursos, participar de las rentas nacionales y fijar tributos. De allí que la descentralización a través de sus acciones

²⁰⁵ Jorge Enrique Vargas González, Alfredo Sarmiento Gómez, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), «Características de la descentralización colombiana», Proyecto regional, 1997.

busca finalmente cohesionar la unidad nacional, facilitar la participación ciudadana, promover la cercanía y sentido de pertenencia política a los ciudadanos²⁰⁶.

Podría decirse entonces que este proceso se enfocó en dos intereses: primero, el de legitimar y fortalecer instituciones que se veían afectadas por el exceso de centralismo y que limitaban en gran parte la participación de los habitantes, y segundo, determinar una organización que fuera más eficiente para el funcionamiento del Estado y que acercara los servicios a sus beneficiarios directos²⁰⁷. Se enfatizó especialmente en un proceso de transferencia de competencias a entidades territoriales, especialmente en términos administrativos, políticos y fiscal, a fin de que, entre otras cosas, las acciones ejecutadas en términos de servicios públicos se enfocaran primordialmente en las necesidades de cada territorio²⁰⁸. En este escenario se puede destacar que la Constitución logró lo siguiente:

1. Descentralizó la prestación de los servicios públicos esenciales, lo cual se traduce en la promoción de desarrollo social de los territorios a cargo de las entidades territoriales.
2. Institucionalizó las transferencias de recursos públicos de la Nación hacia las entidades territoriales para ser enfocados en esfuerzos de transformación de condiciones de vida.
3. Distribuyó las tareas entre niveles de gobierno en procura del desarrollo integral de los territorios.
4. Protegió los tributos de las entidades territoriales

²⁰⁶ Juan Camilo Restrepo, *Hacienda Publica*, 11.ª ed. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020).

²⁰⁷ Rodrigo Lara Restrepo, «Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración.», *Universidad Externado de Colombia*, Nación y territorio, 2003, 153-74.

²⁰⁸ Keidy Liseth Murillo Perea, Daniela Gisell Pizarro Bello, y María Cristin Trejo Orozco, «Las Fallas de la Descentralización Administrativa en Colombia: Una Aproximación desde el Concepto de la Presencia Diferenciada del Estado en el Departamento del Chocó entre los periodos 2018 a 2022» (Universidad EAFIT, 2022).

5. Fijó una destinación específica de los recursos para focalizarlos en las necesidades sociales más apremiantes de los territorios, lo que más tarde desarrollaría con el Sistema General de Participaciones.
6. Diseñó un sistema descentralizado para dar presencia al Estado en todo el territorio²⁰⁹.

En este sentido la Constitución de 1991 enfatizó su propósito en brindarle a los territorios mayores oportunidades de acceso a los servicios públicos y sociales, donde después de analizar que por razones de tipo político y de garantizar la eficiencia en la prestación de los mismos, se estimó que es a través de los municipios que se debería prestar por medio de una asignación de competencias en la materia; cabe destacar, que de allí proviene el hecho de promover los mecanismos de ayuda financiera a través de las transferencias permanentes por parte de la Nación, hacia las entidades territoriales.

Según Valencia Tello y Karam de Chueiri, la descentralización territorial comprende tres áreas que resumo en el siguiente esquema²¹⁰:

Tabla 7. Descentralización

²⁰⁹ Alejandro Becker, «El papel de la Constitución de 1991 en el proceso de descentralización», *Universidad Nacional de Colombia*, 2021.

²¹⁰ Diana Carolina Valencia-Tello y Vera Karam de Chueiri, «Descentralización y Re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las Entidades Territoriales», *Dikaion* 23, n.º 1 (junio de 2014), <http://dx.doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>.

DESCENTRALIZACIÓN		
Fiscal es la autonomía que tienen las entidades territoriales para tomar decisiones respecto a sus finanzas, tanto en términos de ingresos como de asignación de gastos	Administrativa Comprende el traslado de competencias o funciones a las entidades territoriales	Política hace referencia al mayor grado de participación de la comunidad y de autonomía de las entidades territoriales en la toma de decisiones públicas que afectan los territorios
Transferencia de recursos a los municipios y otras entidades territoriales desde la nación.	Transferencia de competencias a los municipios y otras entidades territoriales mediante leyes y decretos nacionales.	Elección popular y directa de alcalde municipal.
Financiamiento del desarrollo y de la inversión territorial.	Transformaciones en el Poder Ejecutivo nacional en función de la descentralización mediante leyes y decretos nacionales.	Creación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal.
Creación de recursos propios por parte de los municipios y otras entidades territoriales.	Reorganización de los departamentos y los municipios para asumir las nuevas competencias y funciones.	Elección directa de los gobernadores de departamentos.
	Necesidad de fortalecimiento técnico de la gestión municipal.	Nueva composición y funciones de los consejos municipales y asambleas departamentales.
	Establecimiento de mecanismos para mejorar la coordinación entre las entidades en los diferentes niveles de gobierno.	Moralización de las entidades territoriales mediante la expedición de diversas leyes y decretos que reglamentan su actuación.

Fuente: elaboración propia con base en Valencia Tello y Karam de Chueiri.

Como veníamos revisando la Constitución determinó la división político administrativa como elemento esencial del funcionamiento del Estado. Al respecto, el artículo 286 dicta: “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.²¹¹”

Según la Constitución, las entidades territoriales contarán con cierta autonomía para la correcta gestión de sus intereses, según lo determina el artículo 287: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.²¹²”. Cabe destacar que también hace mención de otras formas de entidades territoriales como por ejemplo, las Regiones Administrativas de

²¹¹ Ibidem. Art 285.

²¹² Ibidem. Art 287.

Planeación y las provincias para propender por la provisión de bienes y servicios de manera suprarregional, como lo estipula la Ley 1962 de 2019²¹³, entre otras.

1.2 Funciones de los Municipios

Las competencias y funciones otorgadas a los municipios en la Constitución Política se hallan en el artículo 311 así: “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”²¹⁴

A su vez, la Constitución ha establecido que el alcalde es la máxima autoridad política y administrativa de los municipios²¹⁵. El artículo 315 de la Constitución determina las funciones del alcalde las cuales se destacan para esta tesis las siguientes: dirigir la acción administrativa y asegurar que se cumplan las funciones y prestación de servicios a su cargo, presentar al Concejo los proyectos sobre los programas de desarrollo económico, social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos, entre otras que le asignan la Constitución y la Ley²¹⁶.

En resumen, es especialmente a través de los municipios que, como entidades fundamentales de la organización político administrativa, el Estado presta sus servicios, desarrolla obras, ordena el territorio, mejora las condiciones de vida de sus habitantes, entre otras, de acuerdo con los fines del Estado.

²¹³ Congreso de Colombia, «Ley 1962 de 2019 “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P.”.» (2019).

²¹⁴ Asamblea Nacional Constituyente de 1991, «Constitución Política de Colombia de 1991», 1991, <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>. Art. 311.

²¹⁵ Ibidem. Art. 314.

²¹⁶ Ibidem. Art. 315.

Mediante el artículo 3 de la Ley 136 de 1994²¹⁷, modificada por la Ley 1551 del 2012, se define de manera más específica las funciones atribuidas a los municipios, dentro de las cuales, para el interés de esta tesis, se destacan las siguientes: administrar los asuntos municipales y prestar servicios públicos, promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal, elaborar e implementar planes integrales de seguridad ciudadana, promover la participación comunitaria, la cultura de Derechos Humanos y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio, procurar la solución de las NBI de los habitantes del municipio, en lo que sea su competencia con especial énfasis en los sujetos de especial protección constitucional, promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del municipio, la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal, entre otras que señala la Constitución y la ley ²¹⁸.

Por otro lado, la Ley 1454 del 2011 en el numeral 4 del artículo 29, incluye unas competencias adicionales, respecto del ordenamiento del territorio para los municipios, esto es: “4. Del Municipio: a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio. b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes. c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos”²¹⁹.

Con base en los componentes del CIT analizados en capítulos previos y a la luz de estas funciones resaltadas de los municipios, considero que es posible afirmar que los componentes del CIT son casi en su totalidad de competencia de los segundos. Ahora bien, para complementar este argumento, se hace necesario revisar el Sistema General de

²¹⁷ Congreso de Colombia, «Ley 136 del 2 de junio de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.» (1994).

²¹⁸ Congreso de Colombia, «Ley 1551 del 6 de julio de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.» (2012). Art. 3.

²¹⁹ Congreso de Colombia, «Ley 1454 del 28 de junio de 2011 “por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.» (2011).

Participaciones (SGP) especialmente en las funciones que este otorga a los municipios de conformidad el CIT.

En el marco de la Constitución de 1991 se fortalecieron las transferencias intergubernamentales que se venían desarrollando desde 1968 con el surgimiento del situado fiscal. Fue desde 2001 que mediante la Ley 715²²⁰ y en 2007 con la Ley 1176²²¹, de conformidad con los artículos 131, 288, 356 y 357²²², se dio vida al Sistema General de Participaciones (SGP) en el marco de los recursos que transfiere la Nación a las entidades territoriales (este sistema será explicado a profundidad en la sección 2 del presente capítulo).

Este sistema distribuye recursos destinados para educación, salud, agua potable y saneamiento básico y propósitos generales (primera infancia, pensiones, entre otros) como se relaciona en la Tabla 6. En estos mismos sectores el SGP asigna competencias (tanto a la Nación y las entidades territoriales).

Por eso, es vital para finalizar que en cuanto al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa se haga mención de las responsabilidades directas en el SGP, ya que en últimas termina siendo el respondiente primario que materializa los intereses de este sistema. Estas competencias se distribuyen a grandes rasgos así:

Tabla 8. Competencias de los municipios por SGP

²²⁰ Congreso de Colombia, «Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.» (2001).

²²¹ Congreso de Colombia, «Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007 “Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”» (2007).

²²² Asamblea Nacional Constituyente de 1991, «Constitución Política de Colombia de 1991». Art. 131, 288, 356 y 457

COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS POR SGP			
Educación (Ley 715 de 2001 Art. 7 y 8)	Salud (Ley 715 de 2001 Art. 44)	Agua potable y saneamiento básico (Ley 1176 de 2007 Art. 4)	Otros sectores (Ley 715 de 2001 Art.76)
Dirigir, planificar y prestar el servicio	Formular, ejecutar y evaluar planes y proyectos en salud	Administrar recursos del SGP	Servicios públicos, vivienda, agropecuario, transporte, ambiental, centros de reclusión, deporte y recreación, cultura, prevención y atención de desastres, promoción del desarrollo, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario, fortalecimiento institucional, justicia, restaurantes escolares y empleo
Administrar y distribuir los recursos	Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de recursos	Asegurar la prestación del servicio	
Administrar las instituciones	Gestionar y supervisar el acceso a la prestación del servicio	Acreditar el cumplimiento de los requisitos de la Nación	
Distribuir docentes y planta	Aseguramiento de la población a la Seguridad Social	Destinación y giro de recursos de la participación para agua potable y saneamiento	
Mantener cobertura	Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado	Creación y puesta en funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos	
Evaluar el desempeño	Identificar población vulnerable	Aplicación de estratificación socioeconómica	
Ejercer inspección, vigilancia y supervisión	Celebrar contratos de aseguramiento	Asegurar el equilibrio entre los subsidios y la contribuciones	
Organizar la prestación del servicio	Promover la afiliación al régimen contributivo	Cumplimiento de normas de calidad del agua para el humano	
Entre otras	Otras en salud pública	Entre otras	

Fuente: elaboración propia con base en Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007.

1.3 Funciones de los Departamentos

Siguiendo con el relato de la sección anterior, encontramos en el artículo 298 de la Constitución a los departamentos como entidad territorial intermedia de gobierno encargada de ejercer funciones administrativas, de coordinación, complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios. La Constitución también determina que los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio²²³. A su vez, establece que la administración y representación legal estará a cargo de una persona elegida popularmente, y que además cuenta con otras prerrogativas adicionales establecidas en el artículo 303, que consagra que el Gobernador será agente del presidente para mantener el orden público y ejecutar la política económica, así como otros asuntos que por convenio con la Nación se fije con el departamento²²⁴.

En concordancia con esto, el artículo 305 indica que al Gobernador tiene las siguientes funciones: “hacer cumplir la Constitución y la ley, coordinar la acción administrativa del departamento y de allí ser promotor del desarrollo de su territorio,

²²³ Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Art 298.

²²⁴ Ibidem. Art 303.

coordinar los servicios nacionales que el presidente le delegue, presentar proyectos de ordenanza sobre desarrollo económico, social, obras públicas y presupuesto a la Asamblea, fomentar actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no corresponda a la Nación ni a los municipios, entre otras que señala Constitución, las leyes y las ordenanzas.²²⁵”

Las competencias de los departamentos no se circunscriben únicamente a lo establecido en la Constitución, también es necesario traer a colación lo estipulado en la Ley 1454 del 2011. En su artículo 28 se encuentra consagrado que: “Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales. (...)”²²⁶.

Adicionalmente, en el literal g del párrafo del artículo 29 de la misma norma se establece: “e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio²²⁷”.

Así mismo, en la Ley 2200 del 2022²²⁸ encontramos una asignación específica de competencias, entre las cuales, por ejemplo, en el numeral 1.1 del artículo 4 se encuentra: “En Materia de infraestructura vial les corresponde la construcción, intervención, mantenimiento y recuperación de la red vial departamental, vías secundarias y terciarias asociadas a esquemas productivos, además el departamento deberá propender por la conectividad de la infraestructura vial, departamental y municipal, con el objetivo de fortalecer los vínculos urbano- rurales, la consolidación de una red estratégica de transporte

²²⁵ Ibidem. Art 305

²²⁶ Congreso de Colombia, Ley 1454 del 28 de junio de 2011 «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones».

²²⁷ Ibidem. Art. 29.

²²⁸ Congreso de Colombia, «Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”.» (2022), 22.

y la seguridad alimentaria del territorio que comporten afectación de derechos fundamentales especialmente a grupos vulnerables.²²⁹”

Como se puede observar, es una competencia de los departamentos velar de manera subsidiaria por el desarrollo de actividades promotoras de desarrollo, entre otras cosas que destaca el CIT, por el mantenimiento de las vías de su departamento, a fin de darle cumplimiento a los principios de cohesión territorial, planeación y prospectiva territorial, aunados con la garantía y satisfacción de los derechos fundamentales de los habitantes.

1.4 Relaciones entre la Nación y las entidades territoriales

A lo largo del desarrollo de la organización administrativa de los sistemas políticos, uno de los asuntos más problemáticos yace en el trecho existente entre el gobierno central y sus entidades territoriales descentralizadas. La forma como cada país resuelve la interacción entre el centro y el resto del territorio depende en parte del ámbito y la eficacia de los gobiernos locales y, por consiguiente, sus posibilidades de contribuir al bienestar de las comunidades. En este sentido, un régimen territorial, además de representar una determinada repartición del poder político y administrativo en el territorio, para su eficiencia demanda una organización sistémica que articule coherentemente las relaciones entre los territorios.

Para garantizar dicha articulación coherente de las relaciones entre los territorios, se parte de un proceso vital de funcionamiento y ejercicio del Estado: la planeación. Con ocasión de la constituyente de 1991 se dio vida al diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual cuenta con una *parte general* que señala los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción del Estado a mediano plazo y las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental, y además cuenta con el *plan de inversiones públicas* que cuenta con los presupuesto plurianuales de los principales

²²⁹ Ibidem. Art. 4.

programas y proyectos de inversión pública y especifica los recursos que se necesitan para su ejecución²³⁰.

Este PND se construye de manera participativa de la sociedad civil en las políticas públicas, con componentes nacionales y sub-nacionales, acompañado de un estudio riguroso del presupuesto público, soportado por un análisis normativo y conceptual sobre la planeación económica. La preparación del PND integra distintas autoridades a su saber: el presidente de la república, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los demás ministerios y departamentos administrativos²³¹.

Este proceso cuenta con unas instancias de planeación las cuales son: Primero, el Consejo Nacional de Planeación integrado por personas designadas por el presidente de listas que somete a su consideración las entidades territoriales, los sectores económico, social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, minorías étnicas, entre otros; los cuales analizan y discuten el proyecto del PND, coordinan la discusión nacional sobre el proyecto del PND, absuelven las consultas sobre el proyecto del PND, formulan recomendaciones y conceptúan sobre el proyecto del PND. Segundo, el Congreso encargado de aprobar la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, así como de debatir su aprobación, introducir modificaciones o adiciones al Plan de Inversiones Públicas, aprobar la Ley Orgánica del Presupuesto Público, regular el incidente de impacto fiscal (para hacer posible el criterio de sostenibilidad fiscal), establecer metas e imperativos de la regla fiscal y cada año, tramitar el proyecto de ley de presupuesto público en concordancia con el PND²³².

En este escenario, se hace necesario retomar que el relacionamiento entre las regiones y la Nación antes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, era mediada por la figura de la desconcentración, y en los departamentos existía una especie de homólogo del Presidente de la República, que era nombrado por este último, que a su vez nombraba la

²³⁰ Mauricio Plazas Vega, *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo I.*, 2.^a ed. (Bogotá: Temis, 2016).

²³¹ *Ibidem*. P.P. 276.

²³² *Ibidem*. P.P. 270

dirigencia de los municipios y que por demás, era quien tomaba las decisiones en cuanto a la planeación y ejecución de proyectos de gran envergadura relacionados con la satisfacción de derechos fundamentales para el desarrollo de las comunidades²³³.

Por otro lado, resulta entonces importante traer a colación cuáles son las funciones legalmente atribuidas a la Nación, respecto de las entidades territoriales en cuanto algunos asuntos determinado. Por un lado tenemos la Ley de Ordenamiento Territorial 1454 del 2011, cuyo artículo 29 establece las siguientes funciones:

Tabla 9. Funciones de la Nación

FUNCIONES DE LA NACIÓN
a) Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
b) Localización de grandes proyectos de infraestructura.
c) Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
d) Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
e) Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
f) La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
g) Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.

Fuente: Ley 1454 de 2011, artículo 29.

En concordancia con esto, el Sistema General de Participaciones (SGP) también otorga una serie de competencias a la Nación, en el marco del relacionamiento de esta con las entidades territoriales. Para este caso en específico enunciaremos únicamente las que se encuentren relacionados con el CIT, que para este caso son los referentes a los sectores de educación, salud, saneamiento básico y agua potable, entre otros sectores. El numeral 5.2 del Artículo 5 de la ley 715 del 2001 que regula el SGP, establece que será competencia de la Nación en el sector educación: “Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no

²³³ Lara Restrepo, «Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración.»

estatales.”. Respecto de esta competencia, debe hacerse la salvedad de que las FFMM, a través de los ingenieros, si bien no regulan de manera directa la prestación de servicios educativos, sí contribuyen por medio de la construcción de aulas en establecimientos educativos de municipios lejanos, para que este servicio pueda ser prestado de manera adecuada.

Por otro lado, en lo relacionado con el sector salud, se le asigna a la Nación en el numeral 42.1 del Artículo 42 de la ley 715 del 2001 la siguiente competencia: “Formular las políticas, planes, programas y proyectos de interés nacional para el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud y coordinar su ejecución, seguimiento y evaluación”. En cuanto a esta competencia, es importante resaltar que en muchos territorios las FFMM llevan a cabo acciones tendientes al apoyo en salud a través de jornadas médicas, jornadas de vacunación, donaciones de implementos médicos y en ocasiones con la construcción de hospitales transitorios de campaña, entre otros, que deben ser no solo planeados sino también ejecutados por estos.

Figura 4. Principales competencias de las Entidades Territoriales tras la constituyente.



Fuente: elaboración propia con base en CP 1991.

Ahora bien, para seguir avanzando en el análisis de las competencias de la Nación frente a las entidades territoriales y otros entes, es necesario exponer los principios de

subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, principios que soportan la revisión de bajo qué dinámicas funciona la relación entre la Nación y las entidades territoriales.

En lo tocante con el principio de subsidiariedad, las decisiones que corresponden a las instancias inferiores de la división político administrativa y territorial tendrán que ser afrontadas por estas en la medida de lo fáctica y jurídicamente posible, y no por los niveles superiores de la estructura, a menos de que exista una imposibilidad de cualquier tipo. Se podría entonces aseverar que la subsidiariedad es el principio más relevante de los tres consagrados en artículo 288 constitucional, toda vez que más allá de propender por una actuación conjunta activa entre los distintos eslabones de la cadena de la estructura territorial, reconoce el municipio como eje primordial de la organización político-administrativa del Estado. Lo anterior ha sido también argumentado por otros autores en investigaciones adelantadas, así: “En síntesis, el principio de subsidiariedad es la herramienta axiológica que en mayor medida conduce a la materialización del principio de autonomía territorial estatuido por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, porque está dirigido a garantizar a las entidades autónomas auténticos e inviolables espacios propios de decisión.”²³⁴

La Corte Constitucional señala en la Sentencia C-983/2005 que el principio de subsidiariedad significa que el Estado no requiere intervenir cuando los individuos se basten a sí mismos, sino que por el contrario el Estado, se requiere allí en donde se hace imposible o demasiado difícil poder satisfacer de manera eficaz las necesidades básicas. Más adelante, la Corte Constitucional dice que no se puede proyectar el principio de subsidiariedad sobre el tema de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales de manera simplista, sino en función de cómo existen municipios relativamente autosuficientes pero también existen otros sumidos en la absoluta pobreza y precariedad. Por ello como no existe una forma única y mejor de distribuir y organizar las distintas competencias y dada la presencia de profundos desequilibrios y enormes brechas presentes en las distintas entidades

²³⁴ Paula Robledo Silva, «Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias», 2010.

territoriales, la distribución y organización de competencias significa un proceso en el que se requiere aplicar, un cierto nivel de coordinación, cooperación, solidaridad y concurrencia²³⁵.

Ahora bien, con estas aproximaciones conceptuales es posible concluir que, por un lado, el principio de subsidiariedad hace referencia a buscar la manera de acortar distancias entre el relacionamiento del poder público y las comunidades, propugnando siempre por establecer una relación cercana, con el fin de lograr la satisfacción de las NBI; y por otro lado, consiste en que la cúspide de la estructura territorial del Estado podrá decidir en los asuntos de las bases de la mencionada estructura, siempre y cuando estos últimos carezcan de los elementos necesarios para realizar de forma eficiente las funciones a su cargo. Es importante anotar, que este principio en ningún caso busca suplantar o ceder competencias, estas siempre estarán a cargo de las entidades a las que fueron asignadas. La existencia de este principio, por el contrario, está encaminada a que cuando las entidades territoriales se enfrenten frente a una imposibilidad institucional, le sea posible acudir a la colaboración de departamento o la Nación.

En resumen, la existencia de este principio garantiza que las funciones atribuidas por el ordenamiento no sean incumplidas, pues la subsidiariedad es una herramienta que permite que las competencias puedan eventualmente y bajo unos estrictos parámetros, transferirse de ser necesario. En concreto, si bien se dejó claro en líneas anteriores que no se trata de una cesión de competencias, el principio de subsidiariedad combate de cierto modo la compleja y desigual situación que experimenta Colombia, permitiendo la solución de problemas que en la repartición de funciones la ley no pudo avizorar, y que se evidencian a diario en el funcionamiento del Estado.

En esta misma línea se encuentra el principio de concurrencia toma vida cuando dos o más entidades territoriales, de diferente nivel, requieren desarrollar acciones en conjunto hacia un fin común, para garantizar mayor eficiencia, pero respetando mutuamente las competencias de cada entidad territorial. Este principio se enfoca en aquellos asuntos de los

²³⁵ Corte Constitucional MP. Humberto Antonio Sierra Porto, «Sentencia C-983/05 “Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5.18 del artículo 5º parágrafo 3º del artículo 9º y numeral 1 del artículo 73 de la Ley Orgánica 715 de 2001”» (2005), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-983-05.htm>.

cuales la Nación y las entidades territoriales tienen competencia, como son los demás de interés general en los cuales si se ejecutan políticas públicas serán en función de éste²³⁶. El principio de concurrencia respecto del cual se puede afirmar que por su naturaleza se encuentra relacionado con el principio de subsidiariedad, en razón a que no solo acude a la Nación, sino que también acude a la solidaridad entre los demás niveles territoriales bajo la premisa de que quienes se encuentren en mejores condiciones puede aportar a las entidades rezagadas²³⁷.

Por otro lado, respecto del principio de complementariedad o coordinación puede decirse que consiste en que las diferentes autoridades que conforman la estructura administrativa del Estado, deberán llevar a cabo sus actuaciones a través de la concertación y aunar esfuerzos que estén en búsqueda de un fin común, el cual generalmente está relacionado con la materialización de los fines del Estado. La Corte Constitucional en la sentencia C-1051/2001 estableció la siguiente definición de este principio: “(...) indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación.(...)”²³⁸.

La coordinación o complementariedad, que es uno de los principios de la tríada axiológica enunciada en el artículo 288 constitucional, puede entonces materializarse en dos vertientes a saber: que esa concertación se realice entre las entidades territoriales descritas por la Constitución, o entre el nivel central y alguna de sus entidades territoriales. Sin embargo, es importante señalar que para que esto se dé, las autoridades involucradas deberán gozar de la misma capacidad jurídica, es decir, deben ser competentes para llevar a cabo determinados actos. La complementariedad o coordinación interadministrativa implica en

²³⁶ Camilo Andrés Martínez Hurtado y José Daniel Santos Toscano, «El principio de concurrencia en las competencias entre la Nación y los municipios y/o distritos en Colombia», *Universidad Cooperativa de Colombia*, 2019.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Corte Constitucional MP. Jaime Araujo Rentería, «Sentencia C-1051/01 “Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la ley 53 de 1989”» (2001), <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1051-01.htm>.

todo caso el relacionamiento armónico tanto de medios como de fines entre las entidades que componen la estructura territorial.

Ahora bien, hoy por hoy aunque existe en el gobierno nacional una Consejería para las regiones, es cierto que, esto resulta insuficiente para cubrir todo el hilo conductor que se requiere para que la relación de la Nación con las entidades territoriales sea eficiente y arroje resultados valiosos. Lo primero es valorar lo complejo que sigue resultando para muchos territorios ubicados en la periferia, desplazarse fuera de ellos, sea por la inexistencia de vías, por el mal estado de ellas o por la ausencia de medios de transporte eficientes y seguros, lo que evidentemente imposibilita el poder arribar a Bogotá, donde, a hoy, se encuentra acantonado el centro del poder. Y como segundo, es necesario valorar las dinámicas político administrativas de Colombia, que también complejizan que el ejecutivo pueda desplazarse a todas estas zonas periféricas del país, por lo que a pesar de que se considera que la descentralización es quizás la mejor de las estrategias para garantizar el desarrollo en las entidades territoriales, en estos 32 años de constitución el Estado no ha podido encontrar la fórmula perfecta para que esta figura arroje resultados completamente satisfactorios de las necesidades de los territorios, por el cumplimiento de las funciones de las entidades territoriales .

Como cierre a esta sección, para dar paso a las transferencias, es pertinente hacer mención de los convenios interadministrativos, los cuales son entendidos como negociaciones jurídicas que se celebran entre dos o más personerías jurídicas con el objetivo de coordinar, colaborar o cooperar en el ejercicio de funciones administrativa de interés común²³⁹. Se hace mención de este, a pesar de no ser un principio constitucional en función de que las finalidades que se alcanzan mediante dichos convenios se enfoquen en el interés común y traducen entonces otra forma de relacionamiento.

Es esencial indicar que en esta sección, más incluso que en otras, es donde se evidencia que la competencia por dar cumplimiento a los postulados del CIT recae directamente en los municipios y de manera subsidiaria en la Nación, razón por la cual

²³⁹ Colombia Compra Eficiente, «Nº Radicado: 2201913000001818 Convenio interadministrativo entre una entidad sin ánimo de lucro mixta y alcaldía.», 2019.

incluso en función de estos principios analizados que promueven la articulación y coordinación para poder alcanzar metas encaminadas a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes, no puede justificarse la delegación de competencias en materia de CIT a las FFMM, sino por el contrario estos principios reafirman que el CIT debe recaer en las entidades territoriales y excepcionalmente la Nación.

El Consejo de Estado al respecto dice que la descentralización implica un desplazamiento de competencias entre administraciones públicas, este mecanismo presume desprenderse de la titularidad de la competencia para que sea asumida por una nueva entidad que las ejerza de conformidad con las disposiciones normativas. Por otra parte, referente a la delegación no se concibe la creación de una personería jurídica nueva diferente al titular de la competencia, sino una transferencia en el ejercicio de las funciones. Por último, en materia de desconcentración se implica la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas por fuera de la sede principal del organismo, por esa razón el Consejo de Estado dice que en función de que no se crea una nueva entidad, la desconcentración se entiende como una técnica entre la mitad de la delegación y la descentralización²⁴⁰.

Para profundizar en estos puntos, se presentará en las siguientes secciones una revisión sobre aquellas competencias descentralizadas, así como el aumento del poder político que se promovió para dar paso a un aumento de la autonomía de las entidades territoriales. Respecto de esto último la Corte Constitucional ha dejado claro que en el caso de la descentralización se debe entender como la radicación de competencias de tipo administrativo de las entidades territoriales, ejercidas por éstas en su nombre y por su parte, la autonomía de las entidades territoriales se puede entender en la constitución de los siguientes núcleos, a su saber por: primero, el autogobierno a través de autoridades propias producto de una elección local y la ausencia de subordinación jerárquica respecto de las autoridades nacionales, salvo en lo referente al orden público, en concordancia con el artículo 296 constitucional; segundo, poder ejercer competencias que le correspondan; tercero,

²⁴⁰ Consejo de Estado CP. Alberto Montaña Plata, «Sentencia 50001-23-31-000-2006-01110-02(44183) ACCIÓN DE NULIDAD (APELACIÓN SENTENCIA)» (2019), <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/224/50001-23-31-000-2006-01110-02.pdf>.

administrar recursos, fijar tributos necesarios para poder funcionar²⁴¹; cuarto, participar de las rentas nacionales y en el caso de las asambleas departamentales y los concejos municipales las de adoptar planes y programas de desarrollo económico, social y obras públicas²⁴².

2. Transferencias como herramienta para la descentralización

A su saber, los ingresos de las entidades territoriales se pueden clasificar en: ingresos propios tributarios o no tributarios y los ingresos transferidos de la Nación, para el caso de esta sección se hará revisión de los segundos. Como se presentó en la primera sección de este capítulo, en el marco del proceso de descentralización, en 1968 con la reforma constitucional, mediante el artículo 168 se diseñó un primer esquema de transferencias intergubernamentales de recursos, desde el nivel central hacia las entidades territoriales conocido como Situado Fiscal, el cual sería desarrollado a profundidad con la Ley 46 de 1971. Este se encargaba de una transferencia automática con destino específico de ingresos ordinarios de la Nación, para promover una financiación de programas de gasto de los municipios. Este sistema de cesión de recursos fue ajustado en 1983 con la sustitución del impuesto de ventas al valor agregado IVA mediante la Ley 12 de 1986²⁴³.

Más adelante, con los artículos 356 y 367 de la Constitución de 1991 y en el marco del relacionamiento del gobierno central y las entidades territoriales se robusteció el situado fiscal como parte de los ingresos corrientes de la Nación para alcanzar las metas del Estado especialmente en materia de salud, saneamiento básico y educación. Esto se desarrolló ya no a través del IVA sino de los ingresos corrientes de la Nación, mediante un sistema de

²⁴¹ Corte Constitucional y MP. Alejandro Linares Cantillo, «Sentencia C-189/19» (2019).

²⁴² Restrepo, *Hacienda Publica*.

²⁴³ Ignancio Lozano, «Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia.», *Banco de la República*, 1998.

transferencia de recursos hacia las entidades territoriales con destinación para la prestación de dichos servicios de manera eficiente²⁴⁴.

Para desligar las transferencias intergubernamentales de los Ingresos Corrientes de la Nación se desarrolló una reforma normativa a través del acto legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 del mismo año por medio de la cual se creó el Sistema General de Participaciones (SGP)²⁴⁵ el cual busca la disminución de la inequidad, el aumento de la estabilidad de los recursos transferidos por la Nación y el control del gasto, convirtiéndose en la gran herramienta que promueve la autonomía local, al entregar recursos que son usados en el cumplimiento de los planes de desarrollo de los municipios y que en últimas promueve la descentralización²⁴⁶. En resumen el Acto legislativo No. 1 de 2001 más allá de profundizar en la descentralización, lo que hizo fue el de adherir un mecanismo complejo de transición entre los años 2002 y 2008 que contó con un efecto pequeño sobre el ahorro fiscal²⁴⁷.

Por medio del Acto Legislativo No. 4 de 2007 se modificó el régimen de transferencias, lo cual se delimitó en Ley 1176 del mismo año, donde: primero, se enfatizó el uso de las transferencias en la población pobre; segundo, una nueva fórmula de participaciones donde entre 2008 y 2009 las transferencias aumentarían en la inflación; tercero, distribución equitativa del 17% de los recursos de propósito general del SGP para los municipios de menos de 25.000 habitantes; cuarto, creación de un sistema de vigilancia especial; quinto, los municipios de 4, 5 y 6 categoría se volvieron beneficiarios de un régimen especial donde se les permitía el uso de hasta el 42% de los recursos de libre disposición; sexto, el crecimiento del PIB anual mayor del 4% se aplica para inversiones en primera

²⁴⁴ Ricardo Bello y Jorge Espitia, «Distribución Regional de las Transferencias Intergubernamentales en Colombia 1994-2009», *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, 11, n.º 16 (2011): 7-50.

²⁴⁵ Congreso de Colombia, Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

²⁴⁶ Juan G Zapata, Jairo Nuñez, y FEDESARROLLO, «transferencias Intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: Impacto Fiscal, Progresividad y criterios de asignación», 2017.

²⁴⁷ Restrepo, *Hacienda Publica*.

infancia; séptimo, tratamiento especial para educación²⁴⁸. En razón de esto, se modificó la distribución de las participaciones, como se relaciona en la Tabla 7. En esta redistribución se incluyeron sectores como la primera infancia, pensiones de los trabajadores públicos de los territorios, alimentación escolar, entre otros. Así:

Tabla 10. Distribución Sectorial de los Recursos del SGP

Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones	
Sistema General de Participaciones	Educación (58,5%)
	Salud (24,5%)
	Agua potable y saneamiento básico (5,4%)
	Participación de propósito general (11,6%)
Distribución sectorial de recursos (88,4%)	

Fuente: elaboración propia con base en Ley 1176 de 2007²⁴⁹.

En paralelo al SGP, mediante el artículo 360 constitucional se establece que por la explotación de un recursos no renovable, se causará a favor del Estado una contraprestación económica, conocida como regalía²⁵⁰. Posteriormente con el artículo 361 se menciona que los ingresos corrientes del Sistema General de Regalías (SGR) se destinarán para proyectos de inversión que se enfoquen en el desarrollo de las entidades territoriales²⁵¹. Este artículo establece un porcentaje de asignación de los recursos presentados en la figura 5, sin embargo estos fueron modificados de manera transitorias, mediante el Acto Legislativo No. 04 de 2017 donde en el artículo 4 se determinaba que durante los siguientes 20 años se debía

²⁴⁸ Ibidem.

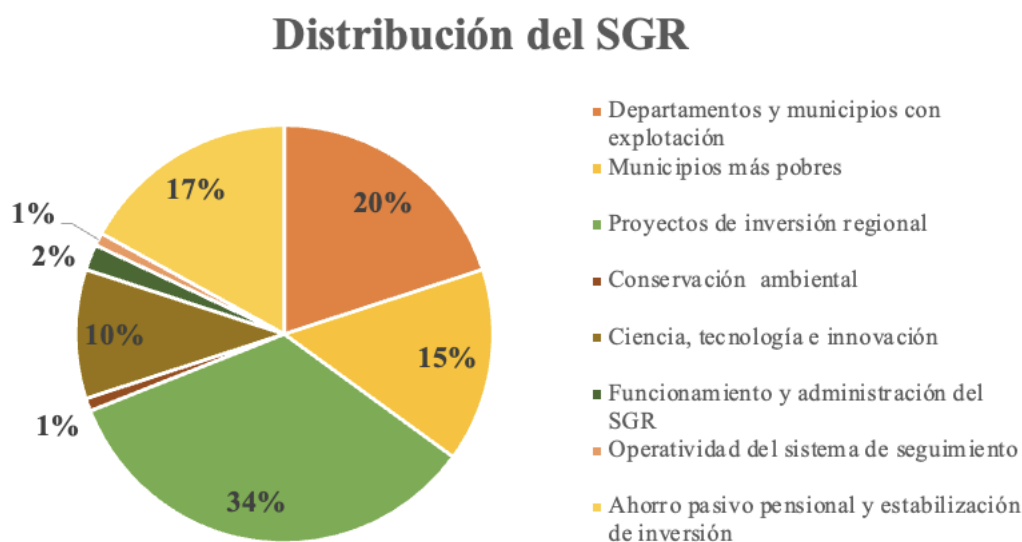
²⁴⁹ Congreso de Colombia, Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007 «Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.»

²⁵⁰ Asamblea Nacional Constituyente de 1991, «Constitución Política de Colombia de 1991». Art. 360.

²⁵¹ Ibidem. Art 361.

asignar un 7% para la Paz²⁵². Empero, con el Acto Legislativo No. 05 de 2019 se delimitó a que esta implementación del 7% solo debía darse en la implementación de los PDET durante los años 2020, 2021 y 2022²⁵³. Más adelante mediante la Ley 2056 de 2020 se reguló la organización del Sistema General de Regalías, que a grandes rasgos expone su naturaleza, funcionamiento, herramientas y cómo poderlo en marcha²⁵⁴. La distribución de los recursos del SGR se presenta, según el artículo 361 constitucional así:

Figura 5. Distribución del SGR



Fuente: elaboración propia con base en Artículo 361 de la Constitución Política.

La existencia del SGP y el SGR como fuentes que permiten la entrada de recursos a las entidades territoriales, más específicamente los municipios, con enfoque en prestación de servicios e inversión en proyectos de desarrollo evidencia que los municipios gozan de plena autoridad presupuestal y de allí, fortalecen la descentralización para llevar a cabo de manera eficiente el cumplimiento de sus obligaciones, especialmente aquellas que van en

²⁵² Congreso de Colombia, «Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017 “Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política”» (2017).

²⁵³ Congreso de Colombia, «Acto Legislativo No. 05 del 26 de diciembre de 2010 “Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones”» (2019).

²⁵⁴ Congreso de Colombia, «Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 “Por la cual se regula la Organización y el Funcionamiento del Sistema General de Regalías”» (2020).

concordancia con los postulados del CIT, en concordancia con los fines del Estado, que se presentarán en la siguiente sección.

3. Revisión de competencias de las FFMM en el marco del CIT

Para iniciar esta sección, es necesario iniciar citando la Constitución política donde en su segundo artículo establece que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares²⁵⁵.

Este artículo define las finalidades del Estado y establece entre ellas: “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo²⁵⁶”, los cuales son el marco inicial para establecer las funciones que constitucionalmente se han atribuido a las FFMM. En concordancia con esto, la Constitución establece de manera directa la finalidad de las FFMM en el artículo 217, donde expresa: “La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La Ley determinará el sistema de reemplazos en las

²⁵⁵ Asamblea Nacional Constituyente de 1991, «Constitución Política de Colombia de 1991».

²⁵⁶ Ibidem. Art. 2.

FFMM, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario, que les es propio.²⁵⁷”

Respecto de las funciones atribuidas a las FFMM la Corte Constitucional se ha pronunciado frente a las mismas estableciendo: primero, su función de seguridad se supone a nivel colectivo y estructural – la seguridad estructural la Corte la concibe en los conceptos de soberanía, independencia e integridad del territorio – empero, hace la mención de que esta seguridad estructural constituye al deber estatal de prevenir la guerra y cuando es inevitable, morigerar sus efectos y evitar que los asociados sean víctimas del conflicto, y que por el contrario permita la convivencia armónica. Segundo, garantizar el orden constitucional, pero no limitado solamente a la preservación de la estructura democrática del país, sino al deber de participación activa en defensa de los derechos de los asociados. Tercero, la existencia de las FFMM justifica la necesidad de asegurar los derechos y para ello el uso de la fuerza es obligatorio, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y de manera proporcional cuando sea necesario²⁵⁸. Cuarto, la soberanía la deben ejercer en la totalidad del territorio²⁵⁹.

En este escenario, puede evidenciarse, que no solo con lo que determina el artículo constitucional 217, sino con las interpretaciones de la Corte Constitucional del mismo no se menciona que tendrán como función principal la de consolidar el territorio institucionalmente hablando, sino que su competencia es velar por la seguridad de los territorios y garantizar la defensa de los derechos mediante un mantenimiento del orden. Podría entonces, con base en este argumento y teniendo en cuenta lo revisado en las secciones anteriores sobre entidades territoriales, que el cumplimiento de las funciones de las FFMM en la garantía de seguridad abre el espacio para permitirle al ejecutivo y las entidades territoriales por descentralización administrativa, entrar a desarrollar tal consolidación institucional en función de sus competencias.

Ahora bien, la realidad ha permitido evidenciar cómo el Ejército ha participado no solo en garantizar la seguridad en el territorio, sino que también ha emprendido actividades

²⁵⁷ Asamblea Nacional Constituyente de 1991, «Constitución Política de Colombia de 1991». Art. 217.

²⁵⁸ Corte Constitucional y MP. Eduardo Montealegre Lynett, «Sentencia SU.1184/01» (2001).

²⁵⁹ Corte Constitucional y MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, «Sentencia T-439/92» (1992).

para satisfacer necesidades básicas de las comunidades más allá de la seguridad²⁶⁰, asumiendo así las facultades que le corresponden a las entidades en los territorios priorizados como es a los municipios y departamentos. De esto da cuenta lo enunciado en líneas anteriores, respecto de las construcciones e intervenciones en infraestructura vial entre los años 2018 al 2020, así como las actividades de AIN (Presentadas en la Tabla 2. *Actividades de Acción Integral*).

Por otra parte, es pertinente recordar que el elemento principal para llevar a cabo el CIT es la seguridad, pues, sin esto no es posible que las entidades territoriales puedan llevar a cabo el cumplimiento de sus atribuciones legalmente instituidas. Es por eso que, a continuación, se pretende hacer un análisis de las normas marco sobre las cuales se basa el actuar del Ejército en el desarrollo del CIT.

Resulta pertinente iniciar resaltando que, a través del Decreto 3398 de 1965, se modificó la denominación que se había atribuido a la institución encargada de la Defensa Nacional, pues esta había sido llamada Ministerio de Guerra, y a través del decreto mencionado se renombró para llamarle Ministerio de Defensa, según lo enuncia el artículo 11. Adicionalmente, este decreto estableció las competencias macro que se designarían a este Ministerio, entre las que se encuentran: El Ministro de Defensa que tiene a su cargo la Dirección de las FFMM y de la Policía, en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa y, en relación con la defensa nacional, asesorar al presidente en la conducción de la política militar y en el estudio y solución de los problemas de la defensa nacional²⁶¹.”

De manera general, en este decreto se establecieron las funciones del Ministerio de Defensa y, con ello, el funcionamiento del mismo, así, como las competencias que serían atribuidas también al Ejército, el que tendría a su cargo la seguridad y defensa nacional bajo los parámetros que se establecerían de manera posterior, según lo consagrado en el capítulo IV del mencionado decreto.

²⁶⁰ Edwin Ferney Rengifo Niño, *Representaciones sociales del Ejército Nacional como constructores de paz en el marco del Postconflicto*. (Universidad de Pamplona, 2020).

²⁶¹ Ibidem. Art. 13.

Con la evolución y escalamiento del conflicto en el país y con la llegada al poder de Álvaro Uribe en el año 2002, quien pretendía implementar una estrategia de defensa y consolidación territorial denominada *Seguridad Democrática* (cuyos detalles fueron expuestos en el capítulo anterior), se expidió el decreto 2002 de 2002 en el marco de la declaratoria de un estado de excepción, específicamente de conmoción interior (reglamentados mediante la Ley 137 de 1994)²⁶². La motivación principal de la declaración del estado de excepción fue la aguda crisis que atravesaba el país con ocasión de conflicto armado suscitado por los distintos GAO que para el año 2002 operaban en todo el territorio colombiano y que perturbaba el orden público de manera grave.

En este decreto se establecieron las estrategias para contrarrestar los ataques perpetrados por los grupos insurgentes en las zonas determinadas y delimitadas por este decreto, así: La Zona de Rehabilitación y Consolidación era afectada por acciones de grupos criminales donde se buscaba de garantizar la estabilidad institucional, restablecer el orden constitucional, la integridad del territorio nacional y la protección de la población civil y de allí sostenía que podía resultar necesaria la aplicación de una o más de las medidas excepcionales con base en la conmoción interior. Estas zonas eran delimitadas por el presidente²⁶³. Adicionalmente, el decreto estableció una serie de competencias excepcionales a las FFMM, por ejemplo: 1. El control operacional a través Comandante Militar designado por acto administrativo, 2. Atribuciones en materia de información para el Comandante de la zona facultado para recoger, verificar, conservar y clasificar la información acerca del lugar de residencia y de la ocupación de los residentes; de las armas, explosivos, municiones y equipos de telecomunicaciones; así como de los vehículos y de los medios de transporte que circulen o presten sus servicios en forma regular u ocasional. 3. Suspensión de los permisos de porte de armas de fuego, cuando considere que dicho porte pueda afectar el orden público²⁶⁴. Estas competencias y atribuciones están íntimamente ligadas con las funciones

²⁶² Congreso de Colombia, «Ley 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”» (1994).

²⁶³ Presidencia de la República de Colombia, Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002 «Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación». Art. 11

²⁶⁴ *Ibidem*. Art. 13, 17, 19.

constitucionalmente determinadas para las FFMM ninguna haciendo referencia a actividades encaminadas al CIT .

Ahora bien es necesario en este punto hacer un alto para presentar un antecedente vital respecto de este decreto; la Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad 1024/2002, declaró este decreto exequible; sin embargo, varios Magistrados realizaron salvamento de voto y las motivaciones de ello son necesarias de anotar. En términos generales manifestaron que la exequibilidad se dio en función de la estructura normativa propia de la CP que impone dentro de los Estados de Excepción como suprema autoridad al presidente, pero que en función del contenido veían con gran preocupación el hecho de que con ocasión a la declaración del Estado de excepción, se diera vida a la delimitación de unas zonas de rehabilitación en lugares específicos, sin haber presentado las motivaciones, la finalidad, medidas y acciones que se pondrían en marcha, en el marco de tal implementación y en consecuencia, las poblaciones aledañas a tales territorios estuvieran expuestas a una posible vulneración de derechos.²⁶⁵.

En el marco de la expedición del mencionado decreto, se expidió el Decreto 2929 de 2002 en el que además se atribuyó una única responsabilidad a las FFMM, esto es: “Artículo 3°. El presidente de la República designará un Comandante Militar para las Zonas aquí delimitadas, quienes asumirán el control operacional, conforme lo dispone el artículo 13 del Decreto 2002 de 2002²⁶⁶.” Como consecuencia de lo anterior, se emitió Resolución 129 del 2002 *Sobre Zonas de Rehabilitación y Consolidación*, por medio de la cual se designaron a los comandantes militares de las siguientes zonas:

Art 1. (...) Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de: Mahates, María La Baja, Calamar, El Guamo, San Juan de Nepomuceno, San Jacinto, Carmen de Bolívar, Córdoba y Zambrano, en el Departamento de Bolívar, y los municipios de San Onofre, Colosó, Chalán, Ovejas, Tolú Viejo, Sincé, Galeras, El Roble, San Pedro, Corozal, Sincelejo, San Juan de Betulia, Los Palmitos, Morroa y Buena Vista, en

²⁶⁵ Corte Constitucional y MP. Alfredo Beltrán Sierra, «Sentencia C-1024/02» (2002).

²⁶⁶ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 2929 del 3 de diciembre de 2002 “Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002”.» (2002). Art. 3

el Departamento de Sucre (...). Art 2. Delimitase como Zona de Rehabilitación y Consolidación el área geográfica que incorpora los municipios de: Arauca, Arauquita y Saravena, ubicados en el Departamento de Arauca. (...) ²⁶⁷.

Buscando que finalmente se implementara el Plan Nacional de Consolidación Territorial de 2002 se formuló la Directiva Presidencial 001 en 2009, que pretendía reforzar las condiciones de seguridad para contar con las bases necesarias para generar confianza inversionista y avanzar en la agenda social del gobierno ²⁶⁸.

De manera posterior y buscando entonces robustecer la estructura de implementación de la acción integral e interinstitucional, se emitió el Decreto 2933 de agosto de 2010, a través del cual se creó el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, ²⁶⁹ con el fin de llevar a cabo la materialización de la Política de Seguridad Democrática como eje esencial de los planes de desarrollo 2002 – 2006 ²⁷⁰ y 2006 – 2010 ²⁷¹, y al documento CONPES 3669 de 2010 que se refiere a la Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial ²⁷².

Por otro lado, la Ley 1450 de 2011, en su artículo 195, determinó el fortalecimiento de la Política Nacional de Consolidación Territorial en las zonas denominadas de consolidación que requerían especial atención en los aspectos anteriormente mencionados (presencia de cultivos ilícitos, grupos armados, entre otros) ²⁷³.

²⁶⁷ Presidencia de la República de Colombia, «Resolución 129 de 2002 sobre Zonas de Rehabilitación y Consolidación» (2002).

²⁶⁸ Presidencia de la República de Colombia, «Directiva presidencial 01 de 2009».

²⁶⁹ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 2933 del 2010 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones.”» (2010), 29.

²⁷⁰ Departamento Nacional de Planeación, «Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.», 2002.

²⁷¹ Departamento Nacional de Planeación, «Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para todos.»

²⁷² Departamento Nacional de Planeación, «CONPES 3669 “Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”», junio de 2010.

²⁷³ Congreso de Colombia, Ley 1450 DE 2011 «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014».

En este sentido, de manera posterior mediante la Directiva Presidencial 06 de 2011 se ordenó la revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial²⁷⁴. Como resultado se celebraron distintos acuerdos interinstitucionales en la aplicación de estrategias y planes de acción a nivel sectorial para la creación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), así como la creación de una entidad para su coordinación.

A través del Decreto Ley 4161 de 2011, nació la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT) cuyo objetivo era coordinar y desplazar la institucionalidad, el sector privado, la cooperación internacional, la ejecución de recursos de inversión en las regiones de consolidación focalizadas; es decir, las zonas donde se contaba con la presencia de cultivos ilícitos, para así, dar cabal cumplimiento a la Política Nacional de Consolidación Territorial. La UACT hacía parte del Sector de Inclusión Social y la Reconciliación, que es liderado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que se encuentra adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)²⁷⁵. Ahora bien, mediante el Decreto 2558 de 2015 la UACT fue fusionada con la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema del DPS.

Así las cosas, en ese marco de búsqueda de la paz y de la consolidación del territorio, se emitió el Decreto 1894 de 2013, con el que se buscaba continuar con la implementación de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial. Según este decreto, el Gobierno Nacional debía focalizar los recursos del Estado en aquellas regiones golpeadas por el accionar de los grupos armados ilegales y los cultivos ilícitos, en donde se hizo necesario garantizar la vigencia del Estado de derecho²⁷⁶.

²⁷⁴ Presidencia de la República de Colombia, «Directiva Presidencial 6 de 2011 “Revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial”», 2011.

²⁷⁵ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 4161 de 2011 “Créase la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector de Inclusión Social y Reconciliación”.» (2011).

²⁷⁶ Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, «Decreto 1894 de 2013 Por el cual se organiza el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y se dictan otras disposiciones.» (s. f.), 18.

En tal decreto se realizó una reglamentación exhaustiva a la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y se vinculó a distintos agentes e instituciones del orden central, entre los cuales se encontraban el comité de infraestructura y conectividad, que estaría integrado, entre otros, por “El Jefe de la Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional”; sin embargo, no es claro cuál sería el papel de esta jefatura en esta instancia. Este es quizás el decreto donde se evidencia con más fuerza una vinculación del Ejército Nacional, ajena a lo estipulado en la Constitución, respecto del papel de las FFMM, al integrar a los ingenieros militares en funciones de apoyo en el desarrollo de infraestructura en las regiones, pues como evidenciamos anteriormente, la otra norma donde se incluyó abiertamente a las FFMM en estrategias de consolidación fue en las funciones principalmente de inteligencia otorgadas a los comandantes territoriales en las Zonas de Rehabilitación.

De manera posterior, se emitió el Decreto Único Reglamentario 1070 de 2015, el cual contiene una compilación de normas realizadas bajo el principio de unidad normativa. A través de este decreto, se reglamentó el funcionamiento administrativo de la Defensa del Estado colombiano que, en todo caso, seguirá estando en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional. También se determinan todas y cada una de las instituciones que componen este sector, sus competencias y se clasifican los empleos públicos del Sector Defensa²⁷⁷.

Empero, no aparece en esta reglamentación, que es tan completa, ninguna función expresa atribuida a las FFMM respecto de funciones que conlleven la Consolidación del Territorio y al CIT, así como las relacionadas directamente con la búsqueda de bienestar de las comunidades respecto de satisfacción de necesidades básicas, cumplimiento y garantía de derechos fundamentales.

Posteriormente, se emitió por parte del Ministerio de Defensa, la Resolución 4519 del 2016, donde se establecieron las reglas y condiciones para la contratación de bienes y servicios por el Sector Defensa, reglamentación que se limita a determinar especificaciones de tipo técnico y a establecer montos y modalidades de contratación y que, dependiendo de tales especificaciones, el delegatario cambiaría. También se evidencia que se trata de

²⁷⁷ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 1070 del 26 de mayo de 2015 Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa» (2015).

contrataciones que se realizarán única y exclusivamente en el marco del funcionamiento de las instituciones del sector, no se tratan asuntos relacionados con la intervención de las FFMM en la búsqueda de bienestar de las comunidades para la satisfacción de necesidades básicas y cumplimiento de sus derechos fundamentales²⁷⁸.

De igual manera, encontramos en el Decreto 1861 del 2017, el cual se limita a establecer la mecánica para llevar a cabo el reclutamiento para resolver asuntos de objeción de conciencia, y para compensar la prestación del servicio militar, entre otros aspectos²⁷⁹.

A su turno, la Ley 1941 del 2018, estipuló en su artículo 2 que:

El Consejo de Seguridad Nacional podrá declarar zonas estratégicas de intervención integral a regiones afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, inter-agencial, sostenida e integral del Estado. Estas zonas serán objeto de planes especiales de fortalecimiento del Estado Social de Derecho, prioridad para la prestación de servicios sociales y de medidas reforzadas de protección a la población²⁸⁰.

Aquí se evidencia cómo es que el Estado pretende materializar no solo la garantía de seguridad en todos los territorios, sino también la acción integral del Estado a través de la acción unificada – presentada en el capítulo anterior – así como, diversas actividades en territorios priorizados, en este caso las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII); sin embargo, no otorga competencia alguna a las FFMM para que materialicen la consolidación territorial, a través de la satisfacción de las necesidades básicas.

²⁷⁸ Ministerio de Defensa Nacional, «Resolución N° 4519 del 27 de mayo de 2016 Por la cual se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional» (2016).

²⁷⁹ Ministerio de Defensa Nacional, «Decreto 1861 del 4 de agosto de 2017 “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización”» (2017).

²⁸⁰ Congreso de Colombia, «Ley 1941 de 18 de diciembre 2018 Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014» (2018).

Como consecuencia de la expedición de la precitada Ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2278 de 2019, con el que, entre otras cosas, pretendía acelerar la implementación de los PDET, buscando la rehabilitación, estabilización y consolidación territorial de las zonas más afectadas por el conflicto armado²⁸¹. En este decreto se realizan se destacaba: 1. Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) como instrumentos de acción unificada, inter-agencial, coordinada, sostenida e integral del Estado. 2. Acción Unificada. como acción de las entidades y organismos estatales bajo una sola estrategia, definida en cada PEII. 3. Acción Coordinada como unidad de esfuerzo de las instituciones públicas, el sector privado, - la cooperación internacional, las autoridades regionales y locales y las comunidades para la realización de los objetivos de cada PEII. 4. Acción Interagencial como la articulación y cooperación de todas las instituciones públicas en el ámbito de sus competencias, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de cada PEII. Y 5. Acción Sostenida como la gestión permanente de las instituciones públicas en el territorio para el cumplimiento de los objetivos de cada PEII²⁸².

En estas definiciones, aunque se evidencia una vinculación de todas las instituciones del Estado mediante el concepto doctrinal de Acción Unificada no es claro cuál es el papel específico o la responsabilidad directa de las FFMM en la implementación de las ZEII. Una vez más, nos encontramos frente a una ausencia de atribución legal de competencias respecto de la intervención de la población en lo relacionado con la satisfacción de necesidades básicas o el desarrollo los territorios.

Ahora bien, el Ministerio de Justicia ha establecido en información publicada en su sitio web, que: “Las iniciativas de intervención territorial se fundamentan en el marco legal que le da soporte jurídico, desde el proceso de justicia y paz (Ley 975 de 2005), la política de víctimas (Ley 1448 de 2011 y autos de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004), el

²⁸¹ Presidencia de la República de Colombia, «Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019 “Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los párrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones”» (2019).

²⁸² Ibidem. Art. 2.6.

acuerdo_final de paz (2016) y en el plan nacional de desarrollo 2018-2022, “pacto por Colombia, pacto por la equidad”, en el capítulo xi. pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas²⁸³.” Sin embargo, la información publicada no discrimina a cargo de quienes estará la denominada intervención territorial ni mucho menos nombra a las FFMM como encargadas de encabezar tal actividad. Más adelante, la misma circular establece:

En los últimos años dada la necesidad de fortalecer la participación y apropiación de las víctimas en los procesos que se derivan de los mecanismos de justicia transicional, la evaluación y su articulación de los procesos que implementan las entidades responsables de esta política en el nivel territorial, se ha enfocado en zonas PDET, zonas futuro y otros municipios priorizados, que han servido de insumo para el desarrollo de la política de víctimas y el acuerdo de paz, con el objeto de:

- Garantizar que las personas afectadas por el conflicto armado cuenten con mecanismos que les permiten conocer sus derechos, solicitar atención y lograr la satisfacción de sus necesidades.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones a nivel local para mejorar el acceso a la justicia por parte de las víctimas.
- Promover el conocimiento, utilización y apropiación de los mecanismos de justicia transicional a nivel local.
- Crear espacios pedagógicos que orienten a las víctimas sobre sus derechos, las rutas de acceso y mecanismos de justicia transicional²⁸⁴.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia establece cuáles deben ser las entidades participantes en la intervención territorial, que son:

- “(…) Las entidades del SNARIV y el SIVJRNR
- La Fiscalía General de la Nación

²⁸³ Ministerio de Justicia y Derecho, «Intervención territorial».

²⁸⁴ Ibidem.

- Las Salas de Justicia y Paz y el Consejo Superior de la Judicatura desde las funciones y los programas que implementan en relación con los derechos de las víctimas.
- La institucionalidad responsable de los mecanismos transicionales en el nivel local
- Las entidades territoriales de acuerdo a su competencia y responsabilidad
- Así como, las víctimas y sus organizaciones, la participación de personas desmovilizadas de los grupos al margen de la ley, que actualmente se encuentren en procesos de reintegración y reincorporación a la vida civil.

Evidentemente, no se encuentran ni el Ministerio de Defensa ni las FFMM como entidades participantes en la intervención territorial. Las competencias narradas al inicio de este capítulo, aunque legalmente han sido atribuidas a los municipios, en muchos casos, han recaído sobre las FFMM como se evidencia en el surgimiento de la AIN como una especialidad militar con enfoque social, (demás actividades ejecutadas por el Ejército) como son el desarrollo de obras de infraestructura por parte de los Ingenieros Militares como la construcción de vías terciarias, aulas, acueductos, puentes, entre otras, enfocadas en la implementación de la consolidación del territorio.

El desarrollo de este tipo de acciones por parte de las FFMM ha permitido la *naturalización* de la entrada de los militares en labores con alto enfoque social y de desarrollo, naturalización de la cual se hablaba desde la introducción, hasta el punto en que la implementación de estas labores termine siendo cotidiano al punto de convertirse en una práctica. De lo anterior podrían dar cuenta las intervenciones realizadas por los Ingenieros del Ejército, respecto del mantenimiento y construcción de vías terciarias; estas se desarrollan en el marco de un proceso conocido como “Obras de Consolidación” enfocado en la ejecución de obras de infraestructura que aporten al progreso de las regiones²⁸⁵. En concordancia con esto, puede evidenciarse que solamente entre los años 2018 y 2020 el

²⁸⁵ Ejército Nacional, «Directiva Permanente No. 00231/17 “Instrucciones y lineamientos para el desarrollo de trabajos generales de ingenieros con el fin de construir obras de consolidación competencia del arma de ingenieros”», 27 de diciembre de 2017.

Ejército desarrolló más de 30 acciones de mantenimiento y construcción de vías terciarias en todo el territorio, como da cuenta la siguiente tabla²⁸⁶:

Tabla 11. Mantenimiento y construcción de vías terciarias por los Ingenieros Militares 2018 – 2020

División	Unidad	Proyecto	Km Intervenido	Costo del proyecto
DIV1	BIMUR	Fonseca - Los Pondores	3,5	\$105'414.896
		La Paz - San José de Oriente	1,2	\$68'937.364
	BIVER	Pavimentación vías internas barrio Carrizal - Barranquilla	7,631	OMITIDO
DIV2	BIJOS	Caño Indio - Las Palmas	12,1	\$1.409'249.092
DIV3	BICOD	B. Aires - Los Robles	25	\$629'620.052
		Caldono - Los Monos	8	\$320'555.009
		Miranda - Monterredondo	8,9	\$530'241.883
	BIANG	Policarpa - La Paloma	11,8	\$1.320'857.655
DIV4	BIALB	San José del Guaviare - Charras	51	\$748'486.044
		San José del Guaviare - Colinas	7,2	\$378'834.832
DIV5	BIBYA	Planadas - El Jordán	11	\$687'804.054

²⁸⁶ Oscar Contreras Acuña, «Recursos disponibles de las Unidades de Ingenieros Militares para el beneficio de los municipios y departamentos» (Universidad Militar Nueva Granada, octubre de 2020).

		Macroproyecto vía Planadas - Gaitania sur del Tolima	16	\$42'207.531.728
		Pavimentación vías internas de Ibagué, primera fase	1.562	\$1'085.056.805
		Pavimentación vías internas de Ibagué, segunda fase	0,646	\$499'566.778
	BIMAI	Iconozo - La Fila	8,4	\$930'778.680
	BICIS	Construcción placa huella - Salamina - Caldad	1,13	\$1.187'781.074
DIV6	BIMEJ	La Montañita - El Carmen	13	\$362'507.847
		Cartagena del Chairá - La Esperanza	5,9	\$479'284.933
DIV7	BIOSP	Apoyo ola invernal Monte Bello - Antioquia	8,5	\$42'000.000
		Apoyo ola invernal Enterrrios - Antioquia	8	\$34'000.000
		Ituango - Santa Lucía	30	\$126'626.741
	BICAB	Remedios - Carrizal	54	\$908'344.966
	BIBEM	Adecuación vía Alto Carepa - Antioquia - Saiza - Córdoba	16	\$292'033.846
Dabeiba - Llano Grande		20	\$136'056.081	

		Ríosucio - Brisas	1,7	\$331'266.548
DIV8	BIRAN	Mantenimiento vía Puerto Jordán - Filipinas	5,9	\$633'000.000
		Arauquita - Filipinas	24,5	\$636'505.443
FUTCO	BICON 51	Mesetas - La Guajira	20,5	\$761'378.519
		Vda. Hermosa - La Cooperativa	32	\$211'773.065
COING	BRICO N	Pavimentación vía Tibú - La Gabarra - Norte de Santander	17,7	\$94.878'590.387
		Pavimentación transversal de La Macarena	36,2	\$183.512'850.122
		Pavimentación vía Junín - Barbacoas	14,5	\$111.600'000.000
	BRING	Pavimentación carretera La Soberanía	20,4	\$121.679'462.372

Fuente: Elaboración propia a partir de ensayo “*Recursos Disponibles de las Unidades de Ingenieros Militares para el Beneficio de los Municipios y Departamentos*”.

Puede asegurarse que varias de las funciones que se encuentran consagradas en la Ley 136/1994²⁸⁷, posteriormente modificada por la ley 1551 del 2012²⁸⁸, han sido desarrolladas por las FFMM²⁸⁹ como consecuencia de la ausencia de representatividad del Estado en las

²⁸⁷ Congreso de Colombia, Ley 136 del 2 de junio de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

²⁸⁸ Congreso de Colombia, Ley 1551 del 6 de julio de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

²⁸⁹ Ejército Nacional, «Consolidando regiones», En guardia por Colombia, septiembre de 2021.

zonas atacadas por el conflicto armado²⁹⁰. Ahora bien, hasta qué punto este desarrollo de actividades estaría sobrepasando los límites de la colaboración armónica de las entidades y por el contrario incumpliendo con el principio de separación de poderes, producto de una naturalización de la concepción sobre que las FFMM hagan parte de esfuerzos con enfoque social.

Evidenciamos que, son las FFMM quienes ejecutan las funciones legalmente atribuidas a los municipios, ¿hasta qué punto medidas como la descentralización administrativa y la transferencia de recursos a las entidades territoriales ha garantizado el equipamiento de herramientas e insumos suficientes para que los municipios cumplan con esto?, además, ¿esta capacidad de cumplir con las funciones se limita a una falta de éxito de la descentralización y autonomía de las entidades territorial? O por el contrario ¿puede ser una evidencia de posible presencia de corrupción u otros fenómenos que restan eficiencia a los municipios en la prestación de los servicios? Esto es quizás un riesgo enorme para la correcta implementación del erario.

²⁹⁰ De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, las funciones en ocasiones abordadas por las FFMM son: 3. Promover el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal., 6. Promover alianzas y sinergias público-privadas que contribuyan al desarrollo económico, social y ambiental del municipio y de la región (con la Acción Unificada), 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia (con jornadas de apoyo al desarrollo), 10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley (con jornadas ambientales). 11. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio, fomentando la industria nacional, el comercio y el consumo interno en sus territorios de conformidad con la legislación vigente para estas materias (con mercados campesinos y ruedas de negocios), 13. Los municipios fronterizos podrán celebrar Convenios con entidades territoriales limítrofes del mismo nivel y de países vecinos para el fomento de la convivencia y seguridad ciudadana, el desarrollo económico y comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente (con jornadas binacionales), 19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios (con la construcción de acueductos y pozos profundos), 20. Ejecutar el Programas de Alimentación Escolar con sus propios recursos y los provenientes del Departamento y la Nación, quienes podrán realizar el acompañamiento técnico, acorde con sus competencias (con acciones coordinadas con el banco mundial de alimentos), 23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal (con la construcción y mantenimiento de vías)

4. Posibles riesgos y vulneraciones latentes

Para finalizar, es necesario traer a colación un hecho trascendental en el desarrollo de este recuento y es lo tocante a la acción de tutela que resolvió el Juzgado 21 de Ejecución de Penas de Arauca, instaurada por la Fundación Regional de Derechos Humanos Joel Sierra y la Corporación Jurídica Humanidad Vigente, en contra del Ejército, en el Departamento de Arauca. La demanda se interpuso con ocasión de la realización de actividades cívico-militares en las que estarían haciendo participes a niñas, niños y adolescentes. Lo anterior, fundamentado en el numeral 29 del artículo 41 de la ley 1098 de 2006, el cual dicta: “El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá: (...) 29. Asegurar que no sean expuestos a ninguna forma de explotación económica o a la mendicidad y abstenerse de utilizarlos en actividades militares, operaciones psicológicas, campañas cívico-militares y similares²⁹¹.” El juez dispuso que las FFMM deberían “abstenerse de implicarlos en actividades como visitas escolares a sus sedes institucionales, así como, las de los uniformados a las instituciones educativas”²⁹².

Lo anterior evidencia que la intervención de las FFMM en zonas donde el conflicto armado no ha cesado, puede muchas veces representar un peligro para las comunidades, teniendo en cuenta que estas últimas quedan en la mitad del fuego cruzado entre los grupos armados y las FFMM, así como puede representar un riesgo para la población el participar de actividades donde se encuentre personal armado de las FFMM o que miembros de la comunidad sean fijados como objetivos militares por grupos armados.

Sin embargo, dichas intervenciones no solo pueden conducir a un riesgo armado para las comunidades, sino también, los militares quienes, en la atribución equivocada de competencias han venido interviniendo en la población, en el marco del CIT llevan a cabo labores que no son de sus funciones pueden constituir otro tipo de riesgos, como es el caso

²⁹¹ Congreso de Colombia, «Ley 1098 de 8 de noviembre de 2003 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.» (2003), 10.

²⁹² Infobae, «Ejército no podrá desarrollar acciones cívico-militares con menores de edad en Arauca por orden judicial», 3 de diciembre de 2022.

de fallas en obras que son especializadas en infraestructura para la tropa mas no para uso masivo, así como posibles daños colaterales por transportar o movilizar comunidades hacia jornadas.

En todo caso, mientras las FFMM sigan desarrollando acciones de naturaleza civil, los riesgos no solo son armados o por la atribución inadecuada de funciones, sino de realización de labores en las que pueda no tenerse la experticia y marco jurídico que lo avale, abriendo así un abanico de posibilidades donde las FFMM en ejecución de una orden de la administración causen un daño irreparable a la comunidad.

5. Conclusiones y reflexiones

Primero, es necesario recalcar que la misión esencial de las FFMM, de acuerdo con el artículo 217 constitucional, es la garantizar la defensa de la soberanía, la independencia, la preservación del orden constitucional y la integridad del territorio. Como se evidenció mediante el análisis de la Corte Constitucional, estas funciones se centran básicamente en garantizar un ambiente de seguridad para que el Estado pueda funcionar en pleno y de allí lograr el cometido de sus fines. Por lo que en primera medida, se puede afirmar que esta misión que no comprende funciones y competencias enfocadas en la promoción del desarrollo social y económico de los territorios.

Por el contrario, como presentó el capítulo desde la constitución de 1991 y en función de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, se les fue otorgadas a estas y más específicamente a los municipios, las competencias enfocadas en el desarrollo económico y social de los territorios. Adicionalmente, con la revisión de las funciones de la Nación también pudimos evidenciar que estas competencias son eventualmente desempeñadas de forma subsidiaria, lo cual permite establecer un segundo punto y es que, quien podría desempeñar labores en CIT de manera subsidiaria es la Nación y no precisamente a través de las FFMM.

De acuerdo con la revisión de varios principios constitucionales como los de colaboración armónica, subsidiaridad, concurrencia, complementariedad y de conceptos como la descentralización, desconcentración y delegación se buscó establecer si era a través

de estas figuras que la naturalización de la presencia de las FFMM en las estrategias con enfoque de desarrollo, a lo cual, revisando a profundidad cada concepto y lo mencionado por la Corte Constitucional sobre los mismos, se puede afirmar que tampoco es posible a través de esta vía justificar dichas intervenciones.

Asimismo, la revisión de las transferencias y mecanismos mediante los cuales la Nación ha buscado fortalecer la descentralización, por medio de la consecución de recursos a las entidades territoriales para que puedan garantizar su funcionamiento, agrega un ingrediente más que equipa a estas entidades en el propósito por alcanzar el CIT. En otras palabras, este capítulo permite ver que las entidades territoriales para lograr el CIT, cuentan con, entre otras cosas: la autonomía y competencias descentralizadas que las vuelve el responsable directo de la promoción del desarrollo, el apoyo de otras entidades de nivel mayor en caso de estar en precarias condiciones, la capacidad de lucrarse con impuestos para el funcionamiento y la entrada de recursos transferidos por la Nación con el específico destino de ser enfocados en la promoción del desarrollo social y económico.

Ahora bien, si es de las entidades de territoriales la capacidad de consolidar el CIT, hasta qué punto el empleo de las FFMM en estas estrategias es un mecanismo del gobierno central para seguir manteniendo del control sobre lo que sucede en las regiones, a pesar de que estas sean descentralizados, pues la delegación por parte de la administración, más específicamente de la presidencia, por intermedio del Ministerio de Defensa a las FFMM de labores de naturaleza civil podrían materializarse en la expresión de una tradición centralista de la administración pública colombiana, teniendo en cuenta que es el presidente el único comandante en jefe de las FFMM y puede tener control de sus acciones, cosa que no sucede con los alcaldes y gobernadores, quienes únicamente tienen autoridad civil sobre la Policía.

Con esto lo que se busca es que el lector pueda cuestionarse si el CIT, que nace de políticas del gobierno nacional, se termina constituyendo en un elemento que obliga de alguna manera a que la planeación e implementación de dichas políticas se dé desde una visión centralista y homogénea que puede caer en sesgos o desconocer dinámicas, necesidades y realidades particulares de los territorios y de allí, no solo conducir a un fracaso de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, sino un fracaso en la consolidación territorial, pues no se puede implementar una misma estrategia en el Cauca

como en el Catatumbo, que pese a tener problemas de orden público similares, en términos culturales, históricos, políticos y sociológicos se deben intervenir de manera diferencial.

Las diferentes labores que realiza el Ejército para el desarrollo de las regiones, como lo son las obras de consolidación, la AIN y la promoción de la acción unificada, se han justificado sin contar con una fundamentación robusta que los soporte. Esta ausencia de normativa conlleva el sometimiento de institucionalidad militar a una inseguridad jurídica por el desarrollo de obras que no son de su competencia y por la intervención en población civil de forma injustificada desde el punto de vista jurídico y además, porque puede traducirse en un riesgo latente de vulneración de derechos de las poblaciones intervenidas, pues las FFMM en el cumplimiento de su misión pueden exponer a que la población intervenida quede expuesta a fuego cruzado o en otros casos ser fijada como objetivo militar de los grupos armados. En razón a esta extralimitación de competencias se puede materializar el no cumplimiento de las competencias de las entidades territoriales y, por ende, evidenciar que los insumos mencionados en el párrafo anterior no han sido suficientes para que las entidades territoriales funcionen y puedan prestar sus servicios de manera óptima.

Lo anterior remite al siguiente interrogante: ¿hasta qué punto el hecho de que el Ejército asuma dichas competencias transgrede la visión de desarrollo y se convierte en una negligencia estatal?, pues la ejecución de competencias ajenas por parte de instituciones, como el Ejército, puede resultar en un ambiente favorable y propicio para hechos de corrupción o la evasión de responsabilidad por quienes sí deben hacerse cargo.

CONCLUSIONES FINALES

Durante las últimas dos décadas, el CIT se ha convertido en el modelo adoptado por los gobiernos nacionales para dar respuestas al fenómeno de la violencia y consolidar los territorios atacados por el conflicto armado. En esta tesis he indagado sobre el surgimiento del CIT como modelo de consolidación y he analizado algunos vacíos en su fundamentación que generan tensión en su funcionamiento producto de faltantes jurídicos que lo soporten. He tomado como base de mi análisis el proceso de atribución de competencias al Ejército en materia de consolidación. He prestado especial atención a la justificación que dan a dicha atribución de competencias.

La naturaleza del conflicto armado por el que ha atravesado Colombia, ha facilitado la adopción de modelos de consolidación desde una perspectiva militar. En esta tesis se ha argumentado que este abordaje de la consolidación desde el enfoque en seguridad ha *naturalizado* el empleo de los militares más allá del espectro en el que deberían aportar en la consolidación, dándoles atribuciones en materia social y, de allí, abriendo una compuerta hacia implicaciones que ponen en riesgo a la institución militar por inseguridad jurídica y a las poblaciones por vulneración de sus derechos al ser fijados como objetivos militares o quedar en fuego cruzado del Ejército con los grupos armados.

Mediante un análisis documental de este proceso, he expuesto la manera en que el CIT se concibe y cómo sus componentes han promovido esta inmersión del enfoque militar en las estrategias de consolidación, promoviéndose una vez más como el modelo que finalmente puede garantizar que las fallas del Estado por querer controlar todo el territorio se vean subsanadas. He argumentado que el CIT, en especial cuando es visto a través del binomio de seguridad y desarrollo (como expuse en mi introducción), no dista de los modelos tradicionales de consolidación elaborados desde la doctrina militar extranjera del siglo pasado (abordados con la *doctrina Petraeus* o la *doctrina hearts-and-minds*) y con su adopción y aplicación continua se han inmerso en la cotidianidad del país.

Por el contrario, si se plantean estrategias de consolidación que no reconozcan el componente militar como algo vital en la recuperación de los territorios, no se pone en marcha la estrategia con el mismo vigor. Soporte de esto se evidencia como sucedió con el

surgimiento de las ZF que surgieron como iniciativa para acelerar el cumplimiento de los PDET pero en el ejercicio cortó parte del proceso que se buscaba adelantar con estos, los cuales tenían una orientación no securitista de la consolidación (como presenté en el capítulo dos) sino que por el contrario veían la consolidación desde un fortalecimiento del agro.

En esta última parte, reconstruyo los principales argumentos de la tesis. Primero, presento un resumen de lo que resultó de la investigación que indica los fundamentos y surgimientos del CIT como modelo de consolidación. Segundo, mediante la aplicación del modelo documental y dogmático presento problemáticas e implicaciones que evidencie en la base del CIT. Por último, sugiero algunos elementos que considero pertinentes en el interés por aportar al cierre de las brechas encontradas.

Del control militar de área hacia el control militar e institucional del territorio

En esta tesis se presenta la manera cómo se ha concebido la consolidación territorial desde el siglo pasado (década de 1960) en Colombia, y cómo esta, pese a que cambie de nombres, lineamientos y estrategias, en su base sigue contando con un enfoque de construcción de condiciones de seguridad para la promoción del desarrollo territorial. El surgimiento del CIT en un escenario de posacuerdo, a pesar de ser promocionado como un enfoque innovador, evidencia en su formulación que el empleo de la bota militar para promover el progreso sigue siendo la metodología para consolidar el país, lo cual ha permitido que se sigan profundizando las problemáticas al desatender necesidades básicas, como son las sociales, económicas, productivas, comunitarias, entre otras, que debieron ser satisfechas específicamente por las autoridades civiles y no por los militares²⁹³.

Como se explica en el capítulo primero, la justificación dada para la inmersión de los militares en las estrategias de consolidación, más allá del mantenimiento de la seguridad, se ha hecho a partir de la inclusión de conceptos que presumen que estas actuaciones solo se dan en un marco de colaboración con las autoridades civiles, como se aplicó desde 1962 con

²⁹³ Daniel Mejía, María José Uribe, y Ana María Ibáñez, «Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)», Universidad de los Andes, 13 (marzo de 2011).

el empleo de las *relaciones civiles militares* en las primeras acciones de consolidación con el Plan de operaciones Lazo. La evolución de este tipo de conceptos planteó posteriormente hacia el inicio del siglo XXI que la *cooperación civil militar* conducía a una profundización de una articulación con otras entidades para una reconstrucción conjunta de los territorios, pero que contaría con un fuerte componente de apoyo militar.

Quedándose esta corta, surgió la *Acción Unificada* como un modelo doctrinal reciente que pone de presente que los esfuerzos con las entidades civiles ya no serían solo articulados sino sincronizados, para que la contundencia de las operaciones no solo lograra el restablecimiento del orden, sino la preparación del retorno institucional hacia territorios abandonados. Esta evolución de conceptos doctrinales que han soportado el acompañamiento militar en los procesos de consolidación se ha desarrollado a la par de los cambios en los lineamientos civiles; es decir, que en gran parte esta evolución ha buscado responder y dar cumplimiento al direccionamiento civil.

Por su parte, el segundo capítulo presenta la evolución de las políticas públicas de consolidación en paralelo a los planes militares con este mismo enfoque (presentados en el primer capítulo) para evidenciar cómo dichos planes buscaron bajar de nivel y procedimentar las órdenes y direccionamientos dados por cada gobierno nacional. Este ejercicio puso de presente que sin importar los avances doctrinales que las FFMM pudiesen realizar en materia de trabajo interinstitucional, las políticas seguían asignando labores mucho más vinculantes de naturaleza civil y social para ser desarrolladas por los militares. El abordaje de la recuperación y consolidación de los territorios tras procesos violentos desde una visión de seguridad, ha fomentado la construcción de imaginarios colectivos que ubican la legitimidad y funcionamiento del Estado en concordancia con niveles óptimos del orden interno.

Por esa razón, en el segundo capítulo pude evidenciar una emisión continua en las dos últimas décadas de lineamientos de consolidación, como estandarte de gobiernos nacionales para justificar que garantizando la tranquilidad del territorio se podía entonces sí dar una ejecución correcta de otras políticas; es como si la aplicación de otras políticas sectoriales derivase de la correcta implementación de las políticas de seguridad. Si existe incertidumbre sobre ello, el segundo capítulo expone que el CIT plantea que la consolidación parte de las premisas de: 1. Vivir seguro, para después 2. Contar con una economía sólida, 3.

Acceder a los servicios públicos, 4. Contar con un funcionamiento óptimo de la justicia. Esta concepción pone de presente que sí, la relación entre seguridad y desarrollo ha atravesado la agenda nacional.

Como la construcción de consolidación parte de la premisa de vivir seguro, esto ha generado la promoción de la práctica de “articulación” de los gobiernos locales con el Ejército para continuar en el camino por consolidar su espacio, pero pongo de presente que es una “articulación” entre comillas en razón a que, como nos presenta el capítulo segundo con estrategias como la *consolidación de la seguridad democrática*, esa articulación terminaba por descargar mayores responsabilidades de las atribuibles en función de los postulados constitucionales que determinan el objetivo de las FFMM en el artículo 217.

Analizar en los documentos revisados el surgimiento de iniciativas como el Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y con ello la especialidad militar de Acción Integral (AIN) ayudó a encontrar en los dos primeros capítulos, que gran parte del interés porque los militares lleven a cabo tareas que impulsen el progreso de las regiones, ha nacido desde las mismas autoridades civiles y que por el enfoque civilista de estas FFMM, deben subordinarse a lo que ellas bien determinen en sus planes de desarrollo.

El llamado civil por un apoyo militar a la recuperación social de los territorios, en parte, ha promovido y motivado el surgimiento de nuevas capacidades en el Ejército, que les permite actuar de manera mucho más integral que incluso algunas entidades territoriales. Con esto hago referencia a que el diseño de programas, actividades y labores como las presentadas en el segundo capítulo, evidencian un Ejército que adquiere capacidades de naturaleza social para cubrir vacíos en la prestación de servicios que deberían ser proporcionados desde las entidades civiles.

Aunque podría plantearse que en función del cumplimiento de los fines esenciales del Estado estipulados en el artículo 2 constitucional, y en concordancia con el principio de colaboración armónica, los militares podrían estar inmersos en la consolidación territorial pues esta no se puede justificar una atribución desmesurada de competencias, que por separación de poderes pertenecen a otra entidad. Lo cierto es que no es a través de esta figura, ni las de descentralización, delegación y desconcentración que se pueden transferir competencias en cuanto al desarrollo social y económico de las regiones, porque ya la

Constitución y la Ley determinó que quienes por su naturaleza, competencias y recursos encargados de los componente del CIT, sin los municipios y de manera subsidiaria la Nación.

Se puede cuestionar si entonces la atribución no correspondida de funciones de naturaleza social y civil puede ser causado por un posible incumplimiento de responsabilidades por parte de quienes sí deben hacerse a cargo de los componentes del CIT. Para esto, el soporte del análisis dogmático permitió también poner de presente que las funciones de las entidades territoriales, al ser ejecutadas por otro, podría conducir a que el Estado incumpla sus postulados, dado que no se trata de garantizar a como dé lugar el cumplimiento de los fines esenciales y la prestación de los servicios (algo así como el fin justifica los medios), sino que, para cumplir esos fines debe hacerse por medio y como el mismo Estado se ha organizado y estructurado.

No es algo oculto que por razones como la inseguridad territorial, la topografía de las zonas más apartadas, la deficiencia en la infraestructura vial y la desconexión de las regiones, el Ejército ha sido la institución con mayor capacidad por cubrir presencialmente el país; sin embargo, en esto no puede justificarse la delegación de funciones que no son propias, como se presenta en el tercer capítulo, especialmente en el momento evidenciar qué habilita, acompaña y soporta la labor de las entidades territoriales en el cumplimiento de sus funciones. Pues podría casi que decirse que gran parte del CIT en su esencia, no es más que el funcionamiento del Estado a través del ejercicio de las competencias de las entidades territoriales por su labor como promotoras del desarrollo económico y social de cada territorio.

Este último factor en el marco del análisis dogmático me permitió evidenciar que la atribución de funciones que no son por naturaleza del Ejército, se ha dado en el marco de las políticas públicas, mas no de una reglamentación profunda que soporte las mismas. Este soporte solo se evidencia en decretos presidenciales que acompañan a las políticas sectoriales de seguridad, pero que no precisa en sí nuevas funciones o delegación de funciones especiales para poder ejecutar dichas políticas.

Si se quiere ampliar la reflexión que permite el empleo del análisis dogmático y documental, incluso más allá de las fronteras que plantea esta tesis, el lector puede orientar su lectura desde una perspectiva como ciudadano que se ve o ha visto en alguna medida

impactado por las estrategias de consolidación, a partir de cuestionarse si la manera en que se lleva a cabo el abordaje del CIT resulta ser un fundamento pertinente de la consolidación territorial y, en caso de serlo, qué vacíos son necesarios subsanar y cómo para que el CIT y su aplicación realmente logre su cometido y, con ello, se contribuya a la mitigación de los procesos armados que han precarizado las condiciones de vida de muchas comunidades. Plantearse estos interrogantes puede resultar pertinente, para poder sacar provecho de esta tesis más allá de una lectura plana de la misma.

La consolidación no solo vista desde lo territorial sino desde la intervención integral

En concordancia con lo anterior, se pudo evidenciar no solo falencias en las estrategias de consolidación, sino el desbordamiento de competencias por parte de las FFMM, con ocasión a sus intervenciones en los territorios atacados por el conflicto y que, por ende, presenta vacíos jurídicos en términos del funcionamiento y responsabilidad del Estado, al punto de conducir a riesgos ante la posible vulneración de derechos de las comunidades, extralimitación de funciones e inseguridad jurídica para las instituciones armadas.

Es así como para llegar al planteamiento anterior, fue necesario revisar el concepto central (que permitió trazar un hilo conductor a lo largo de esta tesis) del CIT, el cual, pese a que fue definido en las últimas décadas en su funcionamiento, ha sido el método empleado para la consolidación territorial, desde que empezaron a ponerse en marcha estrategias de dicha naturaleza. La revisión de este concepto desde: 1. las causas que lo originaron (el fenómeno del conflicto armado), 2. el desarrollo de acciones militares encaminadas a lograrlo, 3. las políticas de carácter civil que lo han fijado como objetivo en varios gobiernos y 4. la revisión de su fundamentación jurídica, permite ultimar (consecuentemente con ese orden) que:

Producto de la intensidad y duración del conflicto armado, los daños más profundos no han residido solamente en la pérdida del control territorial, el funcionamiento débil del Estado y las precarias condiciones de vida de las comunidades que fueron afectadas por este

como tradicionalmente se ha visto, sino que, recae en la ruptura del tejido social, la memoria, y la confianza institucional de las comunidades que han sido violentadas.

Por lo anterior, es necesario preguntarse si los factores sobre los cuales se entiende el CIT garantizan o no la consolidación real de los territorios, teniendo en cuenta que, la consolidación no debe entenderse solo como el “control” o el funcionamiento del Estado en tales lugares, sino como (el restablecimiento de los derechos) la interacción de las personas con el territorio; es decir, que en el CIT el concepto de soberanía no debe basarse solamente en la presencia estatal, sino en la legitimidad, la convivencia y las garantías con las que cuentan las personas al momento de querer cumplir con su proyecto de vida.

Por esta razón, las estrategias de consolidación desde el Plan Lazo hasta el Plan Bicentenario estarían desconociendo la premisa de que, al recuperar un territorio donde se reconoce el factor humano como parte de la ecuación, debe recuperarse con él también a la población, y esto significa las acciones reparadoras ante los daños causados producto de la violencia. Ahora bien, las estrategias militares sí reconocen en sus componentes la necesidad de enfocar los esfuerzos en la población, pero la consolidación debería partir de las entidades territoriales y que, de acuerdo con sus competencias, aborden las necesidades de los territorios de manera integral; esto, acompañado por la institución militar y policial como garante principal de seguridad, mas no de acciones con enfoque social.

Es así como, siguiendo con el hilo conductor, se puede afirmar que las estrategias de consolidación se han quedado cortas al no ser el espacio que promueva y robustezca el funcionamiento de las entidades territoriales en el marco de lo que busca alcanzar la institución. Adicionalmente, al ser estrategias que naturalizan fuertemente la intervención militar, desconocen la necesidad de desarrollar procesos que se enfoquen en la reconstrucción de memoria histórica, de recuperación de confianza y tejido social, que prevengan la invisibilización y revictimización de las comunidades afectadas por el conflicto. Lo anterior indica que, la consolidación no debe entenderse solo desde un enfoque de prestación de servicios públicos o de satisfacción de necesidades económicas; pues el verdadero cierre de un conflicto no parte desde lo material que se pueda otorgar a una población, sino desde una reparación del capital social que fundamenta a una sociedad en paz, hecho que no puede ser materializado instituciones militares.

Así las cosas, pese a que el esfuerzo del Ejército, tenga una razón solidaria, de conocimiento del territorio y de capacidad de llegada a lugares apartados, lo cierto es que la tarea por consolidar los territorios no debe recaer en esta institución, porque, si bien es evidente que producto del conflicto el Ejército ha sido Estado donde no se ha contado con presencia institucional, su actuar debería (por competencia) limitarse al de garantizar seguridad y acompañando a la Policía para preservar el orden interno, pues llevar su actuar a esferas como la social conduce a dos grandes consecuencias:

La primera es que supla las funciones que por naturaleza recaen en las entidades territoriales y más específicamente en los municipios y por ende, estas entidades no cumplan con su labor, dejen de lado el verdadero esfuerzo para el cual fueron constituidas (conduciendo a una posible desviación de recursos o actos de corrupción) y así, se conduzca a daños mayores, como el incumplimiento de los postulados constitucionales y pérdida de legitimidad. De igual manera, al ser las FFMM las que desarrollen acciones que son por competencia e idoneidad de las entidades territoriales, tanto pueden incurrir en errores por falta de experticia, no cumplir con estándares y procedimientos necesarios para intervenir en comunidades y de allí poner a la población, no solo porque como se mencionó, estas puedan ser víctimas de fuego cruzado o de señalamientos de grupos armados, sino porque la formación especializada para el trabajo con comunidades es de las autoridades civiles.

La segunda es la evidente inseguridad jurídica a la que se expone a las FFMM, pues no cuenta con elementos jurídicos necesarios para fundamentar su actuar con enfoque social y de progreso, salvo intenciones políticas del momento, sin su debida reglamentación (pues se sostiene de políticas de gobierno o actos administrativos, más no de leyes emitidas por el legislativo o decretos ley), adicionado a que, el fundamento constitucional que blind a las FFMM expone una serie de elementos que se centran en la garantía de seguridad, más no en la promoción de desarrollo económico y social. Lo anterior no solo abre la posibilidad de causar daños (al no contar con la preparación total para intervenir en comunidades) y los cuestionamientos futuros (por abordajes no óptimos que se puedan presentar con las poblaciones) que al final del día, pueden significar una afectación real para la institución militar, no solo en términos de responsabilidad estatal, sino de imagen institucional, legitimidad y de soporte a su actuar.

Una negociación profunda con la consolidación para su optimización

Subsanar los posibles vacíos y conflictos que el CIT pone de presente requiere una revisión desde quien plantea las estrategias políticas de consolidación, para poder desarrollar modelos mucho más integrales, que no deje de lado componentes primordiales que la historia reciente colombiana ha puesto de presente. Pues los procesos de consolidación deben ir de la mano con un enfoque restaurativo y reconciliador de cómo la ciudadanía se relaciona con el territorio, como se tejen los lazos comunitarios y como se integra una visión de país.

Ahora bien, ya que la tesis busca ir hacia el fundamento legal del CIT, la reingeniería del mismo no puede partir solamente desde el ejecutivo, sino que respecto de cómo solucionar la problemática evidenciada sobre vacíos jurídicos para el legislador no queda más que reglamentar la intervención de las FFMM en este aspecto, y lo anterior, podrá hacerse a través de un proyecto de ley, que compile todo en esta materia, o a través de modificación y adiciones a las normas ya existentes. Teniendo en cuenta que no es una situación que podría eventualmente suceder, si no que nos estamos enfrentando a hechos consumados, situaciones que ya existen y que durante años han venido materializándose.

Las modificaciones y adiciones a las normas existentes podrían hacerse en el marco, permitir asociatividad con las FFMM para el desarrollo de diversos proyectos que estén encaminados al progreso, como apoyo a las autoridades civiles (como lo propone la misma doctrina militar), pero no el de ser los interviniente primarios y con mayor responsabilidad; sin embargo, la mejor forma de contrarrestar los perjuicios que puedan derivarse de esta actuación, es sin duda alguna, la expedición de una Ley por medio de la cual se reglamente la intervención de las FFMM en asuntos relacionados con la Consolidación Territorial y el CIT, respecto del apoyo a instituciones civiles, en el objetivo por la cumplir los fines del Estado.

Razón por la cual, finalmente se puede afirmar que el abordaje del CIT como estrategia pertinente y respuesta para lograr una verdadera consolidación territorial puede terminar en un esfuerzo que no se traduzca en los impactos que se quieren lograr en la teoría, pues la consolidación es una tarea que no solo debe integrar a diversos actores (públicos, privados), sino que, debe contar con distintos niveles de responsabilidad, donde la primordial

ha de ser la de las entidades territoriales, que por su experiencia, funciones y experticia deben ser las encargadas de lograr verdaderas soluciones tras un conflicto armado.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia de Renovación del Territorio - ART. «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET», 2017.
- Agencia para la Reincorporación y la Normalización. «ARN en Cifras», 2019. <https://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20abril%202019.pdf>.
- Aguilera Peña, Mario, y Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional de Colombia. *Las FARC: La guerrilla campesina, 1949 - 2010. ¿Ideas circulares en un mundo cambiante?*. Fondo editorial UAN, 2010.
- Arriola Quan, Gustavo. «Desarrollo humano: una introducción conceptual». Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007.
- Asamblea Nacional Constituyente de 1991. «Constitución Política de Colombia de 1991», 1991. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>.
- Balanta Cobo, Sandra. «Los efectos de la implementación de la Política de Consolidación Territorial en la seguridad humana de la población de Miranda, Cauca (2011-2014)». Universidad de los Andes, 2017.
- Barbosa Maldonado, Diana Marcela. «Estudio exploratorio de los efectos del Plan Nacional de Consolidación Territorial en la Macarena». Universidad de los Andes, 2014.
- Becker, Alejandro. «El papel de la Constitución de 1991 en el proceso de descentralización». *Universidad Nacional de Colombia*, 2021.
- Bedoya Lima, Yined. «La toma a Mitú fue el golpe más sangriento de las FARC», 2008.
- Bello, Ricardo, y Jorge Espitia. «Distribución Regional de las Transferencias Intergubernamentales en Colombia 1994-2009». *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Universidad Nacional del Litoral, 11, n.º 16 (2011): 7-50.
- Benavides Vanegas, Farid Samir. *La construcción de la paz y la fragilidad estatal: una revisión de la literatura*. Pensamiento Jurídico, 2010.
- Caracol Radio. «Zonas dejadas por las Farc son copadas por bandas criminales: Ariel Ávila», 2017

- Casasempere-Satorres, Antoni, y María Luisa Vercher-Ferrándiz. «Análisis Documental Bibliográfico. Obteniendo el máximo rendimiento a la revisión de la literatura en investigaciones cualitativas». *Universidad Politécnica de Valencia*, 2020. <https://doi.org/10.36367/ntqr.4.2020.247-257>.
- Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI) y Presidencia de la República de Colombia. «Plan de Consolidación Integral de la Macarena.», 2008.
- Centro de Memoria Histórica. «La constituyente del 91», 2013.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. «Informe general Centro Nacional de Memoria Histórica. Capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado», 2013.
- Chomsky, Noam. «El Plan Colombia», julio de 2000.
- Colleen, Bell. *La guerra por otros medios: El problema de la población y la transformación de las intervenciones de la coalición en acciones civiles*. Cuadernos de actualidad y defensa, 2009.
- Colombia Compra Eficiente. «Nº Radicado: 2201913000001818 Convenio interadministrativo entre una entidad sin ánimo de lucro mixta y alcaldía.», 2019.
- Comando del Ejército. «Plan Perla», 1968.
- Comando General de las Fuerzas Militares. *Comité de Revisión Estratégica e Innovación 5, CRE-i V*. Libro Estructural, 2017.
- . «Instrucciones generales sobre la Doctrina de la Acción Integral», 2010.
- . «Plan de Campaña Bicentenario “Héroes de la Libertad”», 2019.
- . «Plan de Estabilización y Consolidación “Victoria”», 2016.
- . «Plan de Guerra Bicentenario “Héroes de la Libertad”», 2018.
- . «Revista de las Fuerzas Armadas», abril de 2008.
- Comisión de la Verdad. «Informe Final: hallazgos y recomendaciones.» Bogotá, 2022.
- Congreso de Colombia. Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017 «Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política» (2017).
- . Acto Legislativo No. 05 del 26 de diciembre de 2010 «Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones» (2019).

- . Ley 136 del 2 de junio de 1994 Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (1994).
- . Ley 137 de 1994 «Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia» (1994).
- . Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. (2001).
- . Ley 1098 de 8 de noviembre de 2003 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. (2003).
- . Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007 «Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.» (2007).
- . Ley 1450 DE 2011 «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014» (2011).
- . Ley 1454 del 28 de junio de 2011 «por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones». (2011).
- . Ley 1551 del 6 de julio de 2012 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. (2012).
- . Ley 1941 de 18 de diciembre 2018 Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014 (2018).
- . Ley 1962 de 2019 “Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P”. (2019).
- . Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 «Por la cual se regula la Organización y el Funcionamiento del Sistema General de Regalías» (2020).
- . Ley 2200 de 2022 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos”. (2022).

Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional. «Zonas Estratégicas de Intervención Integral», 2019.

Consejo de Estado y CP. Alberto Montaña Plata. Sentencia 50001-23-31-000-2006-01110-02(44183) Acción de Nulidad (Apelación Sentencia) (2019).

Contreras Acuña, Oscar. «Recursos disponibles de las Unidades de Ingenieros Militares para el beneficio de los municipios y departamentos». Universidad Militar Nueva Granada, octubre de 2020.

Corona, José Isaías Martínez, Dobleza Beatriz Oliva Garza, y Gloria Edith Palacios Almón. «Guía para la revisión y análisis documental: propuesta desde el enfoque investigativo», 2022. <https://doi.org/doi.org/10.35197/rx.19.01.2023.03.jm>.

Correa, Hector. «Plan Militar “Victoria” por una paz estable y duradera», 2017.

Corte Constitucional, y MP. Alejandro Linares Cantillo. Sentencia C-189/19 (2019).

Corte Constitucional y MP. Alfredo Beltrán Sierra. Sentencia C-1024/02 (2002).

Corte Constitucional y MP. Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-246/04 (2004).

Corte Constitucional y MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sentencia T-439/92 (1992).

Corte Constitucional y MP. Eduardo Montealegre Lynett. Sentencia SU.1184/01 (2001).

Corte Constitucional y MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia C-253/17 (2017).

Corte Constitucional, y MP. Humberto Antonio Sierra Porto. Sentencia C-983/05 (2005).

Corte Constitucional y MP. Jaime Araujo Rentería. Sentencia C-1051/01 (2001).

Corte Constitucional, y MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia C-054/16 (2016).

Courtis, Christian. *Observar La Ley: Ensayos Sobre Metodología de La Investigación Jurídica*. Editado por: Christian Courtis. Vol. El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática, Christian Courtis. Trotta, 2006.

De Benedetti, Darío Andrés. «La contrainsurgencia contemporánea.», Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, 2012.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Decreto 1894 de 2013 Por el cual se organiza el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial y se dictan otras disposiciones. (s. f.).

- Departamento Nacional de Planeación. «CONPES 3669 “Política Nacional de Erradicación Manual de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo para la Consolidación Territorial”», junio de 2010.
- . «Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario.», 2002.
- . «Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario: Desarrollo para todos.», 2006.
- Díaz Villalba, Laura María. *Reflexiones sobre la evolución del concepto de seguridad*. Pontificia Universidad Javeriana., 2005.
- Dijk, Teun Van. *La ciencia del texto: un enfoque interdisciplinario*. Paidós, 1978.
- Dixon, Paul. «‘Hearts and Minds’? British Counter-Insurgency from Malaya to Iraq», *Journal of Strategic Studies*, 32, n.º 3 (junio de 2009): 353-81. <https://doi.org/10.1080/01402390902928172>.
- Ejército Nacional. «Consolidando regiones». En guardia por Colombia, septiembre de 2021.
- . «Directiva operacional Tricolor», 1973.
- . «Directiva Permanente No. 00176 de 2017 “Lineamientos para la identificación y formulación de proyectos productivos”», 2017.
- . «Directiva Permanente No. 00178 de 2017 “Lineamientos para la realización de Jornadas de Apoyo al Desarrollo – JAD”», 2017.
- . «Directiva Permanente No. 00181 de 2017 “Aporte a la formulación de proyectos de infraestructura”», 2017.
- . «Directiva Permanente No. 00183 de 2017 “Organización, planeamiento, coordinación y ruedas de negocios organizadas por el Ejército Nacional”», 2017.
- . «Directiva Permanente No. 000191 de 2018 Lineamientos para la implementación del Programa “Fe en Colombia” del Ejército Nacional en actividades de Acción Integral y Desarrollo.», s. f.
- . «Directiva Permanente No. 00231/17 “Instrucciones y lineamientos para el desarrollo de trabajos generales de ingenieros con el fin de construir obras de consolidación competencia del arma de ingenieros”», 27 de diciembre de 2017.
- . «Guía de Planeamiento Estratégico 2018 - 2022», 2018.
- . «Los logros de la reestructuración.» Imprenta Ejército Nacional, 2000.

- . «Manual de Campaña del Ejército MCE 3-53.0 ACCIÓN INTEGRAL.», 2019.
- . «Manual de Referencia MFRE 5-0 Proceso de Operaciones (PRODOP)», 2017.
- . «Plan Andes», 1967.
- . «Plan de Campaña Espada de Honor I», 2012.
- . «Plan de Operaciones “Lazo”», 1962.
- El Espectador. «En marcha plan de guerra “Espada de Honor” para aniquilar las FARC», 2013.
- El Tiempo. «En qué anda el PNR», 17 de octubre de 1993.
<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-243600>.
- Eslava, Luis. *Espacio local, vida global: la operación cotidiana del derecho internacional y el desarrollo*. Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP). «Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial», septiembre de 2011.
- Fundación paz y reconciliación. «Ley de Justicia y Paz dio paso a desmovilización de AUC», 2016.
- . «Territorios PDET-PNIS en tensión con las Zonas Futuro», 21 de julio de 2021.
- Guerrero Arias, Wilson Orlando. «La estrategia de consolidación territorial en Colombia, municipio de La Macarena, Meta, una mirada desde la Acción Integral de las Fuerzas Militares: Lecciones aprendidas y su posible aplicación en el posconflicto». Pontificia Universidad Javeriana, 2017.
- Guevara Latorre, Juan Pablo. «El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad». *Revista Colombiana de Sociología*, 2015. <https://doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264>.
- Guzmán, Germán, Orlando Fals Borda, y Eduardo Umaña Luna. *La violencia en Colombia: Estudio de un proceso social*. Ediciones Tercer Mundo, 1962.
- Henao, Susana Ochoa, y Eliana Restrepo Brand. «La Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial: ¿clave de la gobernabilidad local?», EAFIT, 2015.
- Infobae. «Ejército no podrá desarrollar acciones cívico-militares con menores de edad en Arauca por orden judicial», 3 de diciembre de 2022.
- InSight Crime. «The FARC and the Drug Trade: Siamese Twins?», 27 de marzo de 2017.
- La Vanguardia. «Desmovilización de las FARC: del desarme a la explosión de sus

- disidencias», 2018.
- Lara Restrepo, Rodrigo. «Articulación de las relaciones entre la nación y las entidades territoriales: Evolución y crisis del departamento como marco natural de desconcentración.» *Universidad Externado de Colombia*, Nación y territorio, 2003, 153-74.
- Larenas Álvares, Angie. *La evolución del vínculo entre seguridad y desarrollo. Un examen desde los estudios críticos de seguridad*. Universidad del País Vasco., 2013.
- Leal Buitrago, Francisco. «La política de seguridad democrática 2002-2005», 2006.
- . *La seguridad nacional a la deriva*. FLACSO., 2002.
- Lemaitre Ripoll, Julieta. «La paz en cuestión La guerra y la paz en la Asamblea Constituyente de 1991». *Paz en Cuestión*, 2012.
- Leongómez, Eduardo Pizarro. *De la guerra a la paz Las fuerzas militares entre 1996 y 2018*. Planeta., 2018.
- . *Las FARC (1949-2011): de guerrilla campesina a máquina de guerra*. Grupo Editorial Norma, 2011.
- Lieutenant Colonel Nell, Karl E. «Hearts-and-Minds: A Strategy of Conciliation, Coercion, or Commitment?», U.S. Army War College, US Army Peacekeeping & Stability Operations Institute, septiembre de 2012.
<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA568622.pdf>.
- López, Diego. *Interpretación constitucional 2da edición*. Universidad Nacional de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura, 2006.
- Lozano, Ignancio. «Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia.» *Banco de la República*, 1998.
- Martínez Hurtado, Camilo Andrés, y José Daniel Santos Toscano. «El principio de concurrencia en las competencias entre la Nación y los municipios y/o distritos en Colombia». *Universidad Cooperativa de Colombia*, 2019.
- McCaffrey, Barry. «Colombia se estaba desmoronando», 2016, El Tiempo edición.
- Medina Gallego, Carlos. *Ejército de Liberación Nacional: notas para una historia de las ideas políticas*. Universidad Nacional, 2007.
- . «Farc-Ep y Eln una historia política comparada (1958- 2006)», 2010.

- . *La violencia parainstitucional, paramilitar y parapolicial en Colombia*. Bogotá, 1994.
- Mejía, Daniel, María José Uribe, y Ana María Ibáñez. «Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)», Universidad de los Andes, 13 (marzo de 2011).
- Ministerio de Defensa Nacional. «365 días de trabajo que hacen la diferencia», 2007.
- . Decreto 1861 del 4 de agosto de 2017 “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización” (2017).
- . «Directiva 015 de 2016», 2016.
https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/dir_15_2016.pdf.
- . «Plan de Consolidación Integral de la Macarena - PCIM», 2008.
- . «Política de Consolidación de la Seguridad Democrática - PCSD (2006 - 2010)», 2006.
- . «Política de Defensa de Seguridad Democrática - PDS (2002 - 2006)», 2002.
- . «Política de Defensa y Seguridad, para la legalidad, el emprendimiento y la equidad-PDS», 2019.
- . Resolución N° 4519 del 27 de mayo de 2016 Por la cual se delegan unas funciones y competencias relacionadas con la contratación de bienes y servicios con destino al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (2016).
- Ministerio de Justicia y Derecho. «Intervención territorial». 20 de diciembre de 2021.
- Misión de Observación Electoral (MOE). «Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), primer informe de observación.», 2018.
- Morales, Oscar Alberto. «Fundamentos de la investigación documental y la monografía», 2003.
- Murillo Perea, Keidy Liseth, Daniela Gisell Pizarro Bello, y María Cristin Trejo Orozco. «Las Fallas de la Descentralización Administrativa en Colombia: Una Aproximación desde el Concepto de la Presencia Diferenciada del Estado en el Departamento del Chocó entre los periodos 2018 a 2022». Universidad EAFIT, 2022.
- Noor Ampssler. *Hearts and Minds: Malayan Campaign Re-evaluated*. Defense Viewpoints

- from the UK Defense Forum., 2010.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. «Panorama actual de los municipios que conformaron la Zona de Distensión», 2003.
- Orjuela Escobar, Luis Javier. «Colombia antes de la Constitución del 91 - Archivo Digital de Noticias de Colombia y el Mundo desde 1.990 - eltiempo.com», 2011.
- Ortiz, Carlos. *Historiografía de la violencia*, 1988.
- Ospina Ovalle, Carlos. *Los años en que Colombia recuperó la esperanza*. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia, 2014.
- Partido Comunista Colombiano. «Unidad Popular Contra la Reacción y el Golpe de Estado: Resolución política y plataforma inmediata». Noveno Congreso del Partido Comunista, 1961.
- Peña, Tania, y Johann Pirela. «La complejidad del análisis documental, Información, cultura y sociedad», revista del Instituto de Investigaciones Bibliotecológicas, n.º No. 16 (2007): 55-81.
- Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Tomo I. 2.ª ed.* Bogotá: Temis, 2016.
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1070 del 26 de mayo de 2015 Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa (2015).
- . Decreto 2002 del 9 de septiembre de 2002 «Por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación». (2002).
- . Decreto 2278 del 16 de diciembre de 2019 «Por el cual se adiciona la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 Único Reglamentario del Sector Presidencia de la República, se reglamenta parcialmente la Ley 1941 de 2018, en concordancia con los parágrafos 1 y 2 del artículo 281 de la Ley 1955 de 2019, en lo que hace referencia a la implementación de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral ZEII y se dictan otras disposiciones» (2019).
- . Decreto 2707 de 1993 «Por medio del cual se define y regula el plan nacional de rehabilitación». (1993).

- . Decreto 2929 del 3 de diciembre de 2002 «Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002». (2002).
- . Decreto 2933 del 2010 “Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Consolidación Territorial, se crea una comisión intersectorial y se dictan otras disposiciones.” (2010).
- . Decreto 4161 de 2011 “Créase la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio, adscrita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector de Inclusión Social y Reconciliación”. (2011).
- . «Directiva presidencial 01 de 2009», 20 de marzo de 2009.
- . «Directiva Presidencial 6 de 2011 “Revisión estratégica de la Política Nacional de Consolidación Territorial”», 2011.
- . «Plan Nacional de Rehabilitación (Plan Social para la Paz)», 1982.
- . «Política “Paz con Legalidad”», 2018.
- . Resolución 129 de 2002 sobre Zonas de Rehabilitación y Consolidación (2002).
- Presidencia de la República de Colombia, y Oficina del Alto Comisionado para la Paz. *Biblioteca del Proceso de paz con las FARC-EP, Tomo II: instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1: «Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral».*, 2013.
- Randall, Stephen James. *Frente a la estrella polar: Colombia y Estados Unidos desde 1974*. Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, 2017.
- Rengifo Niño, Edwin Ferney. *Representaciones sociales del Ejército Nacional como constructores de paz en el marco del Postconflicto*. Universidad de Pamplona, 2020.
- Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Publica*. 11.^a ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2020.
- Robledo Silva, Paula. «Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad: una posible solución a la problemática del reparto de competencias», 2010.
- Sanahuja, José Antonio. *Ayuda económica y Seguridad Nacional: la ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la posguerra fría*. 1ra ed. Entinema, 1999.

- Santos, Juan Manuel. «Los retos de Afganistán: lecciones de la experiencia colombiana». *Revista de la OTAN*, s. f.
- Sarlo, Oscar. «El marco teórico en la investigación dogmática». *Universidad de la República (Montevideo, Uruguay)*, 2006.
- Semana. «“Cese al fuego bilateral con el ELN entra a regir el 1 de octubre”: Santos», 2017.
- Teniente Coronel (R)Thomas G. Clark. «La doctrina de planeamiento del Ejército», 2008.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial. «Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial - PNCRT», 2014.
- . «Resolución 284: Por medio de la cual se crea el Programa de Respuesta Rápida (PRR) y el Comité de Verificación y Aprobación de Proyectos de Respuesta Rápida.», 15 de mayo de 2012.
- United States Dept. of the Army. «Field Manual 3-24: Counterinsurgency», 2006.
- Valencia-Tello, Diana Carolina, y Vera Karam de Chueiri. «Descentralización y Re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la Nación y las Entidades Territoriales». *Dikaion* 23, n.º 1 (junio de 2014). <http://dx.doi.org/10.5294/DIKA.2014.23.1.7>.
- Vargas, Alejo. «El sistema político colombiano al inicio del gobierno de Santos | Nueva Sociedad». *Nueva Sociedad | Democracia y política en América Latina*, 1 de enero de 2011.
- Vargas García, Verónica. «Política Nacional de Consolidación Territorial y las Alianzas Público Privadas». Universidad Militar Nueva Granada, 2013.
- Vargas González, Jorge Enrique, Alfredo Sarmiento Gómez, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). «Características de la descentralización colombiana». Proyecto regional, 1997.
- Zapata Callejas, John Sebastián. «El binomio seguridad-desarrollo: algunas aproximaciones interpretativas». *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Universidad Militar, 2018. <https://doi.org/10.18359/ries.3556>.
- Zapata, Juan G, Jairo Nuñez, y FEDESARROLLO. «transferencias Intergubernamentales a los municipios en Colombia 2000 – 2015: Impacto Fiscal, Progresividad y criterios de asignación», 2017.

