

UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

LA POLÍTICA CRIMINAL EN COLOMBIA EN EL MANEJO DEL  
ORDEN PÚBLICO 2001-2010

Nadia Soley Lizarazo Vargas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Humanas, Maestría en Sociología  
Bogotá D.C., Colombia  
Junio de 2021

# LA POLÍTICA CRIMINAL EN COLOMBIA EN EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO 2001-2010

Nadia Soley Lizarazo Vargas

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Sociología**

Tesis con Distinción Meritoria

Resolución No. 325 de fecha 09 de noviembre de 2021

Consejo de Facultad de Ciencias Humanas

Director:

Germán Alexander Gamba Triviño

Codirector:

Rosembert Ariza Santamaría

Línea de Investigación:

Sociología Política

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Ciencias Humanas, Maestría en Sociología

Bogotá D.C., Colombia

Junio de 2021

## **Resumen**

El presente trabajo representa un esfuerzo por analizar la definición de la política criminal en su relación con orden público en el período 2001-2010, en su fase primaria –la definición de las conductas sociales que reciben reproche del Estado a través de diferentes instrumentos, principalmente, por medio del ejercicio punitivo- desde un enfoque estratégico relacional que concibe al Estado como poliforme y como una relación social, enfoque desarrollado por Bob Jessop. Este enfoque contempla el elemento discursivo, de allí que ha sido útil para su mejor desarrollo acudir teórica y metodológicamente a los postulados de Teun Van Dijk, específicamente, al análisis crítico del discurso.

Con este abordaje se da respuesta a tres cuestionamientos principales: dónde y cómo se originan las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal, qué tipo de ideas o marcas de conocimiento se seleccionan para representar los objetivos de intervención del Estado a través de la política criminal y qué tipo de proyecto hegemónico se construye desde la definición de la política criminal.

De manera más amplia, se busca aportar en la comprensión de la política criminal como un espacio de la contienda política y a la vez una estrategia del ejercicio de poder de un bloque definido al interior del Estado, lo que la dota de un carácter estratégico y dinámico. De esta forma, esta tesis profundiza en la caracterización de los actores participantes en la definición de la política y sus estrategias, los recursos discursivos, así como las disputas al interior de las fuerzas políticas, todo lo cual conlleva a analizar las conductas e imaginarios que permiten construir los enemigos a combatir.

El estudio se realizó a partir del análisis de 37 normas -decretos, leyes y sus respectivos debates legislativos junto a las sentencias en los casos que aplica la revisión de constitucionalidad, expedidos entre el período 2001 y 2010, los cuales constituyen el corpus de la política criminal en su relación con el orden público.

En el primer capítulo se presentan los objetivos y se realiza una síntesis del balance de la literatura académica que ha abordado el objeto de estudio de este trabajo. En el segundo capítulo se presenta de manera general el marco teórico y metodológico que guían la

investigación. El tercer capítulo resume el contexto político del período de estudio (2001-2010). Los capítulos siguientes presentan los hallazgos de la investigación, identificando en el cuarto capítulo las características generales de la política criminal, los actores institucionales que la definen y las fuerzas políticas que intervienen en su definición; por su parte, el quinto capítulo sintetiza los problemas de política que las fuerzas políticas determinan como relevantes para la intervención estatal desde la óptica de la política criminal en su relación con el orden público y los recursos que justifican la intervención, todo a partir del análisis del corpus identificado como relevante para el período de estudio. El capítulo sexto se centra en los hallazgos estructurales relacionados con la tentativa de hacer de los estados de excepción un recurso permanente y ordinario; el sesgo anti Constitución de 1991 y el terrorismo como enemigo difuso. Finalmente, el último capítulo presenta las conclusiones, centrándose en el proyecto hegemónico impulsado en la lógica de la política criminal.

**Palabras clave:** política criminal; orden público; bloque de poder; enfoque estratégico relacional; análisis crítico del discurso.

# **THE CRIMINAL POLICY IN COLOMBIA IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC ORDER 2001-2010**

## **Abstract**

This work represents an effort to analyze the definition of criminal policy in its relationship with public order in the period 2001-2010, in its primary phase – the definition of social behaviors that receive reproof from the State through different instruments, mainly, through the punitive exercise- from a strategic relational approach that conceives the State as polyform and as a social relationship, an approach developed by Bob Jessop. This approach contemplates the discursive element; hence, it has been useful for its better development to turn theoretically and methodologically to the Teun Van Dijk's postulates, specifically, critical discourse analysis.

This approach answers three main questions: where and how the ideas and imaginaries related to the definition of criminal policy originate, what kind of ideas or brands of knowledge are selected to represent the objectives of State intervention through criminal policy and what kind of hegemonic project is built from the definition of criminal policy.

More broadly, it seeks to contribute to the understanding of criminal policy as a space for political dispute and at the same time a strategy of the exercise of power of a block defined within the State, which gives it a strategic and dynamic character. In this way, this thesis deepens in the characterization of the participating actors in the definition of the policy and its strategies, the discursive resources, as well as the disputes within the political forces, all of which leads to the analysis of the behaviors and imaginaries that allow the building of enemies to fight.

The study was carried out from the analysis of 37 regulations -decrees, laws and their respective legislative debates together with the sentences in the cases that apply the review of constitutionality, issued between the period 2001 and 2010, which constitute the corpus of criminal policy in its relationship with public order.

In the first chapter the objectives are presented and a synthesis of the balance of the academic literature that has addressed the object of study of this work. In the second chapter, the theoretical and methodological framework that guides the research is presented in a general way. The third chapter summarizes the political context of the study period (2001-2010). The following chapters present the research findings, identifying in the fourth chapter the general characteristics of criminal policy, the institutional actors that define it and the political forces that intervene in its definition; for its part, the fifth chapter synthesizes the policy problems that the political forces determine as relevant to state intervention from the perspective of criminal policy in its relationship with public order and the resources that justify the intervention, all based on the analysis of the corpus identified as relevant for the study period. The sixth chapter focuses on the structural findings related to the attempt to make states of exception a permanent and ordinary resource; the bias against the Constitution of 1991 and terrorism as a diffuse enemy. Finally, the last chapter presents the conclusions, focusing on the hegemonic project promoted in the logic of criminal policy.

**Keywords:** criminal policy; public order; power bloc; strategic relational approach; critical discourse analysis.

# LA POLÍTICA CRIMINAL EN COLOMBIA EN EL MANEJO DEL ORDEN PÚBLICO 2001-2010

## Tabla de Contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Presentación.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1. Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Objetivos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2.1. Objetivo General .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2.2. Objetivos Específicos.....</b>	<b>12</b>
<b>1.3. Balance de la literatura.....</b>	<b>12</b>
<b>2. Marco teórico-metodológico: el enfoque estratégico relacional y el análisis del .....</b>	<b>19</b>
<b>2.1. A propósito del derecho penal del enemigo.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2. El enfoque estratégico relacional. El Estado como escenario de disputa y estrategias en marcha, Bob Jessop.....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.1. Dimensión material del Estado en función de la política .....</b>	<b>25</b>
<b>2.1.2. Las bases sociales del poder estatal.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1.3. La dimensión discursiva del Estado .....</b>	<b>29</b>
<b>2.1.4. El Estado como estrategia.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3. El análisis crítico del discurso como marco metodológico, Teun Van Dijk .....</b>	<b>34</b>
<b>3. Del fin del proceso de paz a la seguridad democrática. Contexto 2001-2010.....</b>	<b>39</b>
<b>3.1. El fin del proceso de paz del Caguán y el desarrollo electoral .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2. Ocho años de seguridad democrática .....</b>	<b>44</b>
<b>4. La definición de la política criminal en Colombia: actores, discursos e imaginarios .....</b>	<b>56</b>
<b>4.1. Apuntes generales sobre la política criminal en Colombia.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2. ¿Quién define la política criminal?.....</b>	<b>63</b>
<b>4.3. Actores que definieron la política en el período 2002-2010 .....</b>	<b>65</b>
<b>4.3.1. Presidencia de la República y gabinete .....</b>	<b>66</b>
<b>4.3.2. Ministros de Defensa.....</b>	<b>70</b>
<b>4.3.3. Ministros de Justicia y el Interior .....</b>	<b>71</b>
<b>4.3.4. Fiscales General de la Nación .....</b>	<b>72</b>
<b>4.3.5. Procuradores y Defensores del Pueblo.....</b>	<b>73</b>
<b>4.3.6. Magistrados de la Corte Constitucional .....</b>	<b>74</b>

4.3.7.	<i>Congresistas de la bancada de gobierno</i> .....	76
4.3.8.	<i>Congresistas de la oposición</i> .....	79
4.4.	<b>En resumen, quiénes son</b> .....	81
5.	<b>Construyendo los problemas. La definición de la política criminal en el período 2001-2010</b> .....	85
5.1.	<b>Los problemas de la política criminal en su interacción con el orden público</b> .....	85
5.1.1.	<i>La afectación al orden constitucional y la alteración del orden público</i> .....	86
5.1.2.	<i>Los instrumentos ordinarios no son suficientes para responder a los desafíos. Se requieren facultades extraordinarias</i> .....	89
5.1.3.	<i>La ineficacia justicia y la debilidad de las instituciones relacionadas con el proceso penal</i> 90	
5.1.4.	<i>La debilidad de la fuerza pública</i> .....	92
5.2.	<b>Dónde y cómo se originan las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal</b> .....	93
5.2.1.	<i>La constitución de un proyecto hegemónico</i> .....	94
5.2.2.	<i>El uso de recursos discursivos</i> .....	98
6.	<b>La política criminal y el afianzamiento de un proyecto político hegemónico</b> .....	110
6.1.	<b>La tentación por perpetuar el estado de excepción</b> .....	111
6.2.	<b>El sesgo anti-Constitución de 1991</b> .....	128
6.3.	<b>La definición difusa del enemigo en la figura del terrorismo</b> .....	140
7.	<b>Conclusiones</b> .....	151
	<b>Bibliografía</b> .....	156
	<b>Documentos</b> .....	156
	<b>Normas consultadas</b> .....	164
	<b>Gacetas del Congreso</b> .....	167
	<b>Prensa</b> 169	



# 1. Presentación

## 1.1. Introducción

El presente trabajo representa un esfuerzo por analizar la definición de la política criminal en su relación con orden público en el período 2001-2010, en su fase primaria –la definición de las conductas sociales que reciben reproche del Estado a través de diferentes instrumentos, principalmente, por medio del ejercicio punitivo- desde un enfoque estratégico relacional que concibe al Estado como poliforme y como una relación social, lo que implica primero que “el poder estatal es una relación social compleja que refleja el equilibrio cambiante de las fuerzas sociales en una coyuntura determinada” (Jessop, 2008, 28), y segundo, que se debe comprender como un conjunto institucional, con capacidades y recursos políticos, sin naturaleza neutral, y escenario de la lucha de múltiples fuerzas que despliegan diversas estrategias para influenciar el poder estatal, concebido a su vez, en función de coyunturas específicas.

Es así como, para los propósitos de esta investigación, se toma como referencia el enfoque estratégico-relacional desarrollado por Bob Jessop, que en clave de la política criminal remite a qué actores definen la política, cuáles son sus concepciones del *delincuente*, sus justificaciones y sus recursos discursivos, cómo se relacionan entre sí, cómo llegan a consensos y cuál es el proyecto y visión hegemónica de Estado que construyen. Este conjunto de elementos define la orientación ideológica que rige la definición del que hacer del Estado y por tanto los patrones de dominación en clave de la política criminal.

Este enfoque también contempla el elemento discursivo, de allí que ha sido útil para su mejor desarrollo acudir teórica y metodológicamente a los postulados de Teun Van Dijk, específicamente, al análisis crítico del discurso, el cual explora cómo el (los) discurso(s) da(n) forma al Estado y orientan la acción hacia él (Van Dijk, 2016, 9-10). Así, ambos enfoques se complementan para abordar los imaginarios políticos que enmarcan la naturaleza y los propósitos del Estado, junto a las formas en que las ideas, las narraciones y el discurso en general, juegan un papel crucial en la definición de la política criminal en su interacción con el orden público.

El tema de la tesis se inscribe en un campo de estudio específico: el vínculo entre la violencia colectiva, las políticas de orden público y la política criminal, en la cual convergen diferentes actores de lo que se puede denominar el bloque contrainsurgente<sup>1</sup> que en palabras de Vilma Franco “fija como uno de sus motivos estructurales la preservación y configuración de un orden interior, la reafirmación del sentido de la dominación política y la conservación de las condiciones de ésta (Franco, 2009, 145).

Bajo esta perspectiva, se busca aportar en la comprensión de la política, abordando la política criminal como un espacio de la contienda política y a la vez una estrategia del ejercicio de poder de un bloque definido al interior del Estado, lo que la dota de un carácter estratégico y dinámico. De esta forma, esta tesis profundiza en la caracterización de los actores participantes en la definición de la política y sus estrategias, los recursos discursivos, así como las disputas al interior de las fuerzas políticas, todo lo cual conlleva a analizar las conductas e imaginarios que permiten construir los enemigos a *combatir*.

Este estudio se realiza a partir del análisis de 37 normas -decretos, leyes y sus respectivos debates legislativos, junto a las sentencias en los casos que aplica la revisión de constitucionalidad-, expedidos entre el período 2001 y 2010, los cuales constituyen el corpus de la política criminal en su relación con el orden público (Ver anexo 1 en el cual se relacionan y describen los referentes normativos). El corpus se aborda como discurso: discurso político y discurso parlamentario, los cuales se desarrollan como espacios de ejercicio y de contienda política, y siguiendo a Jessop, se constituyen en los recursos simbólicos y discursivos del Estado; recursos utilizados por los actores que en calidad de gestores políticos legislan, representan sectores sociales, gobiernan o disputan el poder estatal, en este caso, se trata del Presidente y sus ministros, así como de las diferentes fuerzas del Congreso, la Corte Constitucional, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo.

---

<sup>1</sup> Franco define el bloque contrainsurgente como la “expresión de una alianza de intereses dominantes en vínculo orgánico y vital con el aparato estatal, en tanto éste (el Estado) es la instancia que detenta la función directriz en la lucha contrainsurgente y cuyas capacidades dependen del vínculo con fuerzas sociales que operan más allá de su materialidad institucional —algunas de las cuales constituyen el poder de Estado y otros sectores de apoyo (2009, 36). Este bloque se constituye a partir de la “articulación del bloque en el poder (o unidad política entre clases dominantes y un aparato estatal característicamente centralista) y coaliciones políticamente dominantes, con sectores subalternos e imperativos en torno al sofocamiento de todas las formas de oposición -armada y civil- que afecten la dominación y las condiciones de dominación, y de cualquier reclamación que afecte actual o potencialmente la tasa de ganancia” (2009, 220)

Con este abordaje se da respuesta a tres cuestionamientos principales: dónde y cómo se originan las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal, qué tipo de ideas o marcas de conocimiento se seleccionan para representar los objetivos de intervención del Estado a través de la política criminal y qué tipo de proyecto hegemónico se construye desde la definición de la política criminal. El resultado, es el afianzamiento del bloque contrainsurgente y lo que Jessop denomina estatismo autoritario.

En este primer capítulo, además de presentar los objetivos, se realiza una síntesis del balance de la literatura académica que ha abordado el objeto de estudio de este trabajo. En el segundo capítulo se presenta de manera general el marco teórico y metodológico que guían la investigación. El tercer capítulo resume el contexto político del período de estudio (2001-2010). Los capítulos siguientes presentan los hallazgos de la investigación, identificando en el cuarto capítulo las características generales de la política criminal, los actores institucionales que la definen y las fuerzas políticas que intervienen en su definición; por su parte, el quinto capítulo sintetiza los problemas de política que las fuerzas políticas determinan como relevantes para la intervención estatal desde la óptica de la política criminal en su relación con el orden público y los recursos que justifican la intervención, todo a partir del análisis del corpus identificado como relevante para el período de estudio, el cual se caracteriza por ser de iniciativa gubernamental y estar justificado en la noción de orden público. El capítulo sexto se centra en los hallazgos estructurales relacionados con la tentativa de hacer de los estados de excepción un recurso permanente y ordinario; el sesgo anti Constitución de 1991 y el terrorismo como enemigo difuso. Finalmente, el último capítulo presenta las conclusiones, centrándose en el proyecto hegemónico impulsado en la lógica de la política criminal.

## **1.2. Objetivos**

Con base en este resumen a continuación se señalan los objetivos de investigación.

### **1.2.1. Objetivo General**

Caracterizar cómo se define la política criminal, en el período 2001-2010, en su interacción con el orden público, los actores intervinientes y los recursos discursivos utilizados para construir una visión hegemónica de la política y afianzar un proyecto político hegemónico.

### **1.2.2. Objetivos Específicos**

- i. Identificar los actores determinantes en la definición de la política criminal, en materia de orden público, en el período 2002-2010.
- ii. Identificar los objetivos y las estrategias discursivas de las fuerzas políticas que intervienen en la definición de la política criminal en su relación con el orden público, en el período 2002-2010.
- iii. Identificar los objetivos descritos, problemas, soluciones y temas de la política criminal en su fase primaria, como resultado del equilibrio de fuerzas que la definen.
- iv. Definir qué proyecto político que se construye desde la definición de la política criminal.

### **1.3. Balance de la literatura**

Luego de la revisión de la literatura relacionada con el tema que se ha propuesto desarrollar en la tesis, puede sostenerse que las respuestas a las preguntas aquí planteadas, respecto a cómo y quiénes han definido la política criminal a partir de su interacción con la violencia y las políticas de orden público, han estado guiadas, de manera privilegiada, por el derecho, y específicamente, el derecho penal.

Respecto a los estudios sobre la violencia y las respuestas estatales en clave de política criminal resulta pertinente el trabajo de sistematización que desarrolla Elsa Blair (2012) en su libro *“Un itinerario de investigación sobre la violencia. Contribución a una sociología de la ciencia”*, en el que analiza los diferentes enfoques que se han ocupado de estudiar la violencia en Colombia, las aproximaciones disciplinares de la historia, la sociología, la ciencia política y la antropología.

La relación guerra y derecho, o el tratamiento sociológico de esta relación, Blair no la alcanza a desarrollar en esta exhaustiva revisión de la producción de conocimiento sobre la violencia en Colombia; señala que, en el caso de la Universidad de los Andes y del Centro DeJusticia

han incursionado con algunos trabajos, muy en la perspectiva jurídica (...); sin embargo, esta no ha sido la vía de mayor producción sobre la temática, si bien cabe señalar los trabajos de Iván Orozco, del IEPRI, en una dimensión también más jurídica de la guerra: rebeldes, combatientes, criminalización de los actores, etc., aunque en los últimos años se ha incrementado a raíz de los estudios sobre verdad, justicia, reparación, comisiones de la verdad y justicia restaurativa (Blair, 2012, 59-60)

Aparejado con los estudios sobre el conflicto armado colombiano, aparecen aquellos que lo vinculan con el tema de la seguridad y el análisis sobre los aspectos más operativos de la guerra, en el intento por comprender el conflicto armado a partir de la doctrina y las políticas de seguridad nacional y ciudadana, y con ellas la construcción del enemigo [interno] en el marco de estas políticas.

Así, Andrés Julián Muñoz (2009) señala que la Seguridad Nacional fue utilizada como herramienta para construir un enemigo que no solo amenazaba al Estado desde el exterior como entidad soberana, sino que sus enemigos se encontraban al interior de sus fronteras, de allí la necesidad de intervención de las fuerzas militares como garantes del orden establecido y de las acciones de control social. En este sentido, Vilma Franco (2009) señala que la Doctrina de Seguridad Nacional y la concepción político-militar norteamericana permitieron que los conflictos y la protesta social fueran consideradas perturbaciones del orden público, siendo las ideas comunistas y las organizaciones insurgentes el principal foco de riesgo para la estabilidad política. Por su parte Elsa Blair (1995) busca demostrar cómo la concepción del enemigo interno en Colombia se instaura a partir de la visión globalizante del catolicismo -en términos de secularización inacabada y sacralización de la política- que excluye cualquier otro contrario a su credo, lo que permite a su vez, visiones globalizantes del enemigo anticomunista en la segunda mitad del siglo XX. Por lo demás, la autora destaca el fuerte componente militar que atravesó la identificación del enemigo interno que se extendía a cualquier medio “generador de violencia”.

Otros estudios han abordado la configuración de las relaciones cívico-militares desde el Frente Nacional hasta la fecha, aunque más específicamente, hasta el período presidencial de

Álvaro Uribe Vélez, partiendo de lo que se llamó la doctrina Lleras. Carlos Alfonso Velásquez lo analiza en el texto “*La Dirección Política de lo Militar: Una Necesidad Estratégica*” (1999). Por su parte, Francisco Leal (2006) además de ocuparse de esta relación entre civiles y militares, la encuadra en la configuración de la política de seguridad nacional a lo largo de la segunda mitad del siglo XX hasta el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El consenso al respecto es que se configuró un respeto mutuo entre las élites políticas y el mando militar del que se derivó la autonomía militar en el manejo del orden público y, en consecuencia, la ausencia de dirección política de lo castrense<sup>2</sup>.

Relacionado con los estudios de seguridad y de “lucha” contra diferentes fenómenos como la guerrilla, el narcotráfico y el terrorismo, se encuentra el abordaje de la influencia norteamericana en la definición y configuración del *enemigo* de turno<sup>3</sup>. Otros estudios profundizan en los cambios en el escenario internacional, y la influencia y ubicación de Colombia en el mismo. Se ha estudiado desde la política de *lucha contra las drogas*, los efectos de la influencia estadounidense en la orientación de las políticas de seguridad y defensa, y en la definición de amenazas y riesgos, que en algunos casos deja por fuera los análisis del conflicto armado, centrándose en la persecución del narcotráfico y los efectos violentos que genera<sup>4</sup>.

Por su parte, el estudio de la política criminal en Colombia se ha hecho desde varios enfoques. El primero, sigue la línea planteada por Franco al entender la política criminal como

---

<sup>2</sup> La tesis de maestría de María Rubiela Varón (2105) trae consigo un resumido estado del arte sobre este tema, al tiempo que profundiza examina las relaciones cívico militares en los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos. Igualmente, Oscar David Andrade (2012) presenta un balance de la literatura al respecto.

<sup>3</sup> A propósito, se encuentra la monografía de Thomas Marks “*Colombian army adaptation to FARC insurgency*” del Strategic Studies Institute, U.S. Army War (2002), toda vez que demuestra, en parte, las orientaciones estratégicas norteamericanas en la guerra contrainsurgente colombiana que varían desde lo estratégico a los niveles operativo.

<sup>4</sup> Los estudios de Adam Isacson conducen a caracterizar lo que ha sido la presencia de Estados Unidos en la región, y por su puesto en Colombia, a partir de la guerra contra las drogas y el 11 de septiembre. Concluye que Estados Unidos ha fomentado permanentemente prácticas, programas y doctrinas militares tendientes a eliminar la línea divisoria entre las funciones civiles y militares, en especial la creación de nuevas misiones militares dentro de las propias fronteras de los países (Cfr. Isacson et. al. 2004). Iván Orozco (1990b) destaca en este mismo sentido que la política norteamericana antidrogas se manifestó, además, en el tratamiento de extradición y de la política criminal antidrogas reflejadas en el tratamiento punitivo. Por su parte, Renán Vega Cantor en “*Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de estado*” (2015) aborda la intromisión norteamericana desde el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947 hasta el Plan Colombia en el año 2014.

A estas referencias se suman los estudios de investigadores como Sandra Borda, Jorge Child, Juan Gabriel Tokatlian, Adam Isacson, Germán Cavalier, Diana Rojas, Luis Alberto Restrepo, entre otros.

instrumento de poder para la persecución de lo que se ha definido como enemigo; un segundo enfoque, estudia la política criminal a la luz del derecho penal en relación con sus reglas y principios; y un tercero, ha integrado en su comprensión de la política, la relación de los aspectos formales y reales del derecho penal, y su uso como un instrumento del poder y de control social y político. Todas estas posturas, por lo general critican el uso y ampliación del derecho penal, comparten el interés por demostrar y caracterizar las consecuencias de tal injerencia y los efectos e irracionalidad del incremento de las facultades punitivas estatales.

Así, aquellos estudios que giran alrededor de las reglas del derecho penal, incluso los estudios más críticos, se centran en “la reivindicación de ciertos principios como “rectores” de nuestro derecho penal (...) que en el mejor de los casos conduce a una crítica formal de la ley y, en el peor, a cierta confusión entre ser y deber del derecho penal” (Sotomayor, 1999, 95-96). Por ejemplo, respecto a la criminalización primaria, principalmente en su definición legislativa, la preocupación es en relación con los principios de lesividad, subsidiaridad y proporcionalidad (Díez, 2017).

Por su parte, Castaño y Ruíz (2017) demuestran cómo se construyó el proceso de identificación de un “otro” como enemigo social, y lo hacen a partir de un análisis sociopolítico del proceso discursivo. Los autores señalan que la guerra colombiana se representa como el conflicto entre un *nosotros* contra un *ellos*, a partir de la operación discursiva sobre la cual se construye la base para legitimar las relaciones de poder que en ese contexto se presentan. Agregan que en el caso del paramilitarismo como estrategia contrainsurgente parte de la legitimación que lo sostuvo está relacionada con la “construcción del binomio seguridad-orden como eje en el que se identifican dos grupos: uno que se enmarca como el enemigo de la sociedad colombiana, y otro que se enfrenta al primero, en tanto salvador” (Castaño y Ruíz, 2017, 153).

En relación con la línea anterior, y que configura puentes más claros entre la construcción del enemigo, la seguridad y el derecho, aparecen textos como el de Lucila Larrandart (2006) quien señala que el uso del derecho penal, y ampliamente de la política criminal en las últimas tres décadas, se ha utilizado en el marco de políticas de seguridad, con rasgos autoritarios y *de mano dura*, que han favorecido enfoques eficientistas respecto de la seguridad, el endurecimiento de las penas y procedimientos, la flexibilización de las garantías

constitucionales y mayores facultades para las fuerzas de seguridad. De esta manera, la flexibilización del derecho penal contra los enemigos declarados se ha utilizado como recurso del Estado para perseguir a aquellos que se encuentran inmersos en el conflicto de larga duración, como lo sostienen Sotomayor y Tamayo (2014).

Uno de los autores que ha estudiado la relación entre la guerra colombiana y el derecho, desde la visión de la criminalización, es Manuel Iturralde quien plantea que

(...) mientras que la intensidad del conflicto político y social aumentaba, la única respuesta que el Estado era capaz de ofrecer era la represiva, a través del endurecimiento y militarización del sistema penal y por medio de la concesión de amplios poderes a las fuerzas militares y de seguridad (2003, 33).

Por su parte, William Pérez señala en relación con la criminalidad ordinaria que se ha superpuesto el combate contra la subversión y contra las drogas, lo que ha producido que “inducida por una instrumentalización la guerra, la legislación de emergencia ha colonizado todo el sistema penal institucional” (2000, 37).

Otro elemento abordado en los estudios es el del delito político. Iván Orozco ha estudiado ampliamente la relación entre la tradición jurídica colombiana y el tratamiento del delincuente político en el marco de las diferentes guerras colombianas. Identifica dos escenarios en dicha tradición, por un lado, una noción punitiva de la rebelión, en la que los guerrilleros se tratan como simples delincuentes comunes; una segunda, la del tratamiento de beligerantes “a la sombra del derecho internacional de los conflictos armados” (1990a, 32). En este mismo sentido, en *Derecho penal y guerra. Reflexiones sobre su uso* (CNMH, 2014), el autor aborda el estudio de la interacción entre derecho penal y guerra en Colombia en clave de los procesos de juzgamiento y de construcción de la verdad histórica y verdad judicial. Analiza, a su vez, los delitos políticos por excelencia (rebelión y sedición), así como el uso del concierto para delinquir, las infracciones al DIH, los crímenes de lesa humanidad y el terrorismo, concluyendo que cada vez más el delito político está en desuso, al menos en el ordenamiento jurídico y político colombiano.

La consecuencia de este desuso ha sido la criminalización de los *opositores políticos*, y con ello, el tratamiento represivo contra estos, posibilitando, además, la incorporación de la



legislación de excepción al ordenamiento jurídico ordinario (Mira, 2013; Orozco, 1989, 1990; Iturralde 2003; Aponte, 2006a). Esta línea de investigación en la literatura es la que más se acercan a la pregunta del presente trabajo, aunque basados principalmente en una lectura jurídica, la cual, para Julián Muñoz (2015), ha sido reduccionista en los diferentes estudios:

primero, asumen que el Estado solo reacciona frente a la criminalidad y dan por supuestos los procesos de significación; segundo, se ocupan de la política criminal con referencia a modelos ideales; y, tercero, por lo general entienden la política criminal por contrastación, es decir, que ella surge de una comparación entre un modelo ideal —como el propuesto por el derecho penal liberal—y una realidad convulsa, lo cual permitiría extraer rápidamente conclusiones sobre incoherencias, incorrecciones, improvisaciones, patologías o, aun, sobre la inexistencia de la política criminal en un orden determinado (2015, 20).

Es así como, desde una perspectiva sociológica, el mismo autor reflexiona en relación con la política criminal, el delito político y la guerra, para entender cómo es que actividades que en principio son lícitas terminan siendo alcanzadas por las redes del sistema penal en un intento por derrotar nuevos *enemigos convenientes*. En este marco, la política criminal la entiende directamente como ejercicio de poder, profundizando en la relación entre guerra y política criminal a partir de las definiciones (discursos) y reacciones (prácticas punitivas) en el marco de las “guerras” o persecuciones desatadas por el Estado contra determinados comportamientos, grupos o problemas instituidos y combatidos como formas de criminalidad específicas (Muñoz, 2015, 20). Concluye el autor que los efectos del uso del derecho penal más que sobre los *guerreros*, recaen en diferentes formas de criminalidad que resultan ser el blanco de la guerra: el comunismo, el narcotráfico o el terrorismo, además se ha hecho extensiva la categoría de enemigo a un sinnúmero de manifestaciones sociales como la protesta social.

Por su parte, Vilma Liliana Franco (2009) analiza la política criminal como un recurso del bloque contrainsurgente en relación con la construcción de enemigo, al recaer en ella la responsabilidad del campo de lo legal-ilegal y en este sentido de su criminalización. Igualmente, destaca que el recurso a la represión se ha expresado no sólo a través de la guerra en acción, siguiendo a Schmitt, sino al aumento punitivo de ciertas conductas, el endurecimiento del proceso penal y, además, en la criminalización de la movilización social

y el uso de recursos represivos.

Iturralde (2003) agrega que la acción represiva del Estado, en el marco de la relación entre guerra y política criminal, se ha dirigido a un vasto número de conductas. La legislación en la materia se ha caracterizado por su vaguedad y ambigüedad de su formulación, en la que muchas veces se encuadra como enemigos a sectores sociales estigmatizados.

En conclusión, tras la revisión de esta literatura, puede sostenerse que la relación entre política criminal y guerra en Colombia no ha sido profundizada en el campo propio de la sociología, primando los estudios desde el derecho. Respecto a las investigaciones que han abordado esta relación desde la sociología puede advertirse que son principalmente de investigadores vinculados a la Universidad de Antioquia, quienes han estudiado el conflicto armado desde la perspectiva de autores como María Teresa Uribe de Hincapié, y con ella, de Tilly o Kalyvas; igualmente, sobresalen las posturas constructivistas y aquellos que estudian esta relación a partir de los discursos que se elaboran del enemigo en el marco del conflicto (se hace alusión, entonces, a autores como Bourdeau, Norbert Elias y Foucault).

Es así que esta tesis busca profundizar en la discusión, desde la perspectiva sociológica, alrededor de la política criminal como un asunto que no compete exclusivamente al derecho, y más aún, al derecho penal y procesal. Pero más importante, en la comprensión de la política criminal como estrategia del ejercicio de poder de un bloque definido al interior del Estado, lo que la dota de un carácter estratégico. Igualmente, puede afirmarse, a manera de cierre, que en el balance de la producción académica se encuentra omitido el abordaje de la interacción entre los actores inmersos en la fase de criminalización primaria, sus intereses, las negociaciones y los recursos empleados para imponer un modelo de criminalización determinado. En consecuencia, la presente investigación se orienta a contribuir a las discusiones de la política criminal abordando el análisis de estos elementos, con los cuales se suma a la discusión planteada por autores como Julián Muñoz y Vilma Franco, buscando comprender la interacción de los actores que intervienen en el proceso de definición de la política, los objetivos de su intervención y el proyecto político que afianza a partir de esta.

## **2. Marco teórico-metodológico: el enfoque estratégico relacional y el análisis del discurso**

Para el abordaje del corpus y para dar respuesta a las preguntas planteadas, se ha tomado como referente teórico el enfoque estratégico relacional desarrollado por el académico inglés y profesor de sociología en la Universidad de Lancaster, Bob Jessop. Este enfoque se pone en diálogo, en esta tesis, con el paradigma del derecho penal del enemigo; finalmente, el análisis documental y el tratamiento de las fuentes se realiza considerándolas como discursos, de allí que se siguen los planteamientos de Teun Van Dijk en relación con el análisis crítico del discurso.

Con base en estos tres ejes que a continuación se desarrollan, se busca dar respuesta a los tres interrogantes principales que guían la investigación: dónde y cómo se originan las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal; qué tipo de ideas se seleccionan para representar los objetivos de intervención del Estado a través de la política criminal y construir la imagen del enemigo; y, qué tipo de proyecto hegemónico se construye desde la definición de la política criminal.

### **2.1. A propósito del derecho penal del enemigo**

La comprensión del *enemigo* se vincula con lo que Tilly (2007) denomina línea divisoria nosotros-ellos<sup>5</sup> y su activación como un proceso político organizado, y a la distinción amigo-enemigo planteada por Carl Schmitt cuyo sentido marca “el grado máximo de intensidad de una unión o separación, de una asociación o disociación” (2016, 59) y define la propia existencia a partir de la identificación de un “otro” como distinto, extraño, opuesto o antagonista. Con el enemigo se está en disposición de luchar, de combatir y en ese sentido en la posibilidad real de matar físicamente. La expresión extrema de esta división -enemistad- es la guerra, aclarando que, para este autor, tal división no solo obedece a la política interestatal, sino que también tiene su manifestación al interior del Estado que, como entidad

---

<sup>5</sup> Plantea el autor que “una proporción significativa de la violencia colectiva implica la activación y el reforzamiento de líneas divisorias. La pretensión de ser o de representar a un cierto “nosotros” siempre lleva a identificar una línea divisoria que nos separa a nosotros de “ellos”, sean quienes sean” (Tilly, 2007, 75).

política, tiene la potestad de determinar quién es el enemigo y combatirlo<sup>6</sup>, y en este caso, la definición de un enemigo interior obedece a aquel que pone en duda o atenta contra la tarea de pacificación dentro del Estado, es decir, el enemigo es aquel que controvierde la paz, la seguridad y el orden (Schmitt, 2016, 75). Es importante mencionar que, si bien Schmitt plantea la guerra interestatal y la guerra civil como expresiones máximas de la división amigo-enemigo, no siempre esta se expresa a través de la guerra como operaciones militares y acciones bélicas, como combate, lo que identifica como guerra en acción. Por el contrario, existe la guerra como status, aquella en la cual han cesado las hostilidades abiertas y directas, al enemigo no se combate militarmente, aunque esta opción es latente.

En esta visión de la guerra como status tiene espacio el *derecho penal del enemigo*, término introducido y desarrollado por Günter Jakobs. Las diferentes reflexiones en torno a este autor y tema se encuentran en la amplia compilación realizada por Meliá Gómez y Jara Diez en “*Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*” (2006). En la presente investigación resulta útil para la comprensión del uso del derecho penal y de la política criminal en la persecución estatal de determinados sujetos y comportamientos que son considerados una amenaza para el *orden social*. A propósito, Foucault recuerda que al criminal se le considera promotor de la ruptura del pacto social por lo cual se le constituye como enemigo interno. Agrega que desde el siglo XVII

vemos plantearse la idea de que el crimen no es simplemente una falta, la categoría de faltas que ocasionan un daño al otro, sino que el crimen es lo que perjudica a la sociedad, vale decir que es un gesto mediante el cual el individuo, rompiendo el pacto social que lo liga a los otros, va a entrar en guerra con su propia sociedad. (...) El criminal es el enemigo social! (2016, 50).

Siendo, en consecuencia, el castigo “una medida de protección, de contraguerra que la sociedad va a tomar contra aquel” (Foucault, 2016, 51), para la cual existen instituciones que “van a instituir precisamente el personaje del criminal como enemigo social” (es el caso del del ministerio público, la instrucción, la persecución penal, la organización de una policía judicial, entre otros). En este mismo sentido García advierte que

---

<sup>6</sup> “El Estado, en su condición de unidad política determinante, concentra en sí una competencia aterradora: la posibilidad de declarar la guerra, y en consecuencia de disponer abiertamente de la vida de las personas” (Schmitt, 2016, 76).

La necesidad de señalar enemigos proviene de la conveniencia de construir a “los otros”, a los malos, por cuyo contraste nos afirmaremos y aglutinaremos nosotros, los buenos, en torno a nuestro sistema comunitario de normas, prácticas y convicciones (2006, 891).

Integrando estas ideas, desde el enfoque del derecho penal del enemigo se plantea, a grandes rasgos, que este se reserva, aún dentro de los Estados que se hacen llamar social y democráticos, para ser aplicado a aquellas personas cuya *calidad* y actividad representan un peligro para la paz ciudadana y para aquellos ciudadanos que se encuentran en los marcos *normales* del Estado (a quienes se les aplica el derecho penal del ciudadano). A este tipo de individuos se les define como peligrosos en función de su habitualidad y reincidencia delictiva, estilo de vida o presumible rechazo al sistema institucional por lo que se les priva de su condición de persona al considerar que se apartaron de su rol de ciudadano (Aller, 2006, 80)<sup>7</sup>. Dicho derecho se caracteriza por la criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico, el aumento desproporcionado de penas y la supresión de garantías procesales, al tiempo que expresa baja credibilidad en los programas de resocialización de los condenados, por lo que la ejecución de la pena merece igualmente un tratamiento menos garantista y diferencial.

Así, siguiendo a Jakobs, la teoría se basa en el *paradigma del enemigo*, en el cual a una persona se juzga “en virtud de lo que es o de lo que se cree que es” (Aponte, 2006b, 169), más no como consecuencia de actos realizados y que son catalogados como antijurídicos<sup>8</sup>. Se agrega que a estos individuos se les juzga porque no ofrecen “certezas cognitivas”, es decir, “aquellos sujetos que no actúan conforme al derecho, que no prestan certeza de comportamientos ajustados al orden jurídico concebido en un sentido general” (Aponte, 2006b, 177). Se diferencian de los ciudadanos, a quienes se les aplica el derecho penal

---

<sup>7</sup> “El enemigo es un individuo que, no sólo de manera incidental, en su comportamiento (delitos sexuales) o en su ocupación profesional (delincuencia económica, delincuencia organizada y también, especialmente, tráfico de drogas) o principalmente a través de su vinculación a una organización (terrorismo, delincuencia organizada, nuevamente el tráfico de drogas y el ya antiguo “complot de asesinato”), es decir, en cualquier caso, de una forma presuntamente duradera, ha abandonado el derecho y, por tanto, no garantiza el mínimo cognitivo de seguridad del comportamiento personal y demuestra ese déficit a través de su comportamiento (Jakobs, citado en, García, 2006, 907).

<sup>8</sup> Plantea Aponte que a una persona se le juzga por su peligrosidad, por ejemplo, “el asesinato de una persona le interesaría al derecho penal, sobre todo, como un hecho de inseguridad social y de peligro, y no como, la desaparición de una vida individual que es necesario preservar” (Aponte, 2006b, 169)

*ordinario*, en tanto que estos “no atacan a la comunidad ordenada, dice Jakobs, sino que cometen un “desliz reparable” (Bastida, 2006, 279).

Además, como sujetos o grupos de sujetos –en el caso de organizaciones criminales- que se han salido del pacto social, y que se encuentran, entonces, en estado de naturaleza, se exige que el Estado les dé un tratamiento que no es propio del estado civil: “el Estado no *debe* tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas” (Aponte, 2006b, 191), de allí que se trate, además de un asunto de seguridad, un problema del Estado en materia de estabilidad institucional y de legitimación del ejercicio de su poder, vía punitiva:

(...) el derecho penal del ciudadano mantiene la vigencia de la norma, el derecho penal del enemigo (en un sentido amplio: incluyendo el derecho de las medidas de seguridad) combate peligros. Puede agregarse: es un instrumento de combate contra las múltiples “seguridades” que circundan ideológicamente discursos estatales reforzados autoritariamente (Aponte, 2006b, 192).

Lo anterior como consecuencia de la visión del Estado como proveedor de paz, seguridad y orden, encargado de crear una situación *normal* que constituye el presupuesto necesario para que las normas jurídicas puedan tener vigencia al interior de él (Schmitt, 2016, 76), por tanto, a este enemigo interior se le aplican “formas de proscripción, destierro, ostracismo, de poner fuera de la ley, en una palabra, de declarar a alguien enemigo dentro del Estado” (Schmitt, 2016, 76), de manera más categórica se le lucha fuera de la constitución y del derecho (Schmitt, 2016, 77).

En este contexto, la justicia penal es instrumentalizada por los intereses coyunturales y políticos que buscan posicionar ideologías particulares alrededor de los discursos de la seguridad. Ante los hechos de delincuencia, quienes deciden sobre la expansión del derecho penal, no se preocupan por preguntarse el origen “entre derecho penal y sociedad, sino en neutralizar a los más desobedientes mediante los procedimientos que libremente le parezcan al Estado más prácticos y expeditos” (García, 2006, 894). En palabras de Asua Batarrita:

La reacción contra esa segunda clase de individuos –no “personas”, enemigos- se mediría por las necesidades de neutralización de su peligrosidad, conforme a criterios de eficacia para asegurar la estabilidad del orden jurídico, la seguridad cognitiva de que las fuentes de peligros (los sujetos fuente del peligro) están bajo control (2006, 240-241).

La consecuencia, como se mencionó previamente, es el endurecimiento de la legislación penal y procesal, y la limitación de las garantías y derechos, por ejemplo, con la imposibilidad de llevar un juicio en libertad y la ampliación de la detención preventiva, entre otras. Estas medidas coinciden con este paradigma el cual admite que “las soluciones penales de carácter excepcional no [sean] un instrumento exclusivo de las sociedades totalitarias” (Moreno, 2006, 459).

## **2.2. El enfoque estratégico relacional. El Estado como escenario de disputa y estrategias en marcha, Bob Jessop**

El enfoque estratégico relacional tiene como objeto de estudio al Estado, tarea ambiciosa que recoge distintas tradiciones teóricas, entre ellas, la marxista. Plantea que rechaza la visión del Estado como “instrumento neutral o un agente benévolo”, más bien, debe comprenderse como una forma de organización política, con un rol “estructural y estratégico en la reproducción de patrones más amplios de explotación, opresión y dominación en momentos particulares y en lugares particulares; y con el alcance para desafiar, modificar o anular estas asimetrías y sus efectos” (Jessop, 2016, 3). Sostiene Jessop que el análisis estratégico relacional

En lugar de ver al Estado como una cosa sustancial y unificada o un sujeto unitario, (...) amplía su enfoque, para capturar no solo el aparato estatal sino el ejercicio y los efectos del poder estatal como expresión contingente de un equilibrio cambiante de fuerzas que tratan de promover sus respectivos intereses dentro, a través y en contra del sistema estatal (2016, 54).

La propuesta, entonces, es concebir al Estado no solo en términos de estructura, arquitectura institucional o formas organizativas específicas, sino en términos de sus capacidades estratégicas dentro del sistema político y en relación con su nexos con los sistemas funcionales y el mundo cotidiano (Jessop, 2016, 123).

Esta definición dirige la atención del Estado como un aparato jurídico-político hacia las modalidades del ejercicio del poder estatal. Por lo tanto, mi redefinición propuesta reconoce que el poder estatal (1) se extiende más allá de la coerción, la coordinación imperativa y la ley positiva para incluir la movilización y asignación de dinero y crédito y el uso estratégico de inteligencia, estadísticas y otros tipos de conocimiento; (2) depende de la capacidad para movilizar el consentimiento activo o el cumplimiento pasivo de las fuerzas situadas (o que operan) más allá del Estado en su sentido jurídico-

político estrecho; e (3) incluye los esfuerzos de los agentes estatales para reequilibrar estratégicamente los modos de gobierno y mejorar la efectividad de la intervención estatal indirecta y directa (Jessop, 2016, 176).

Respecto a los actores, rechaza tanto el individualismo metodológico que se centra en que estos son sujetos racionales que maximizan sus intereses, así como visiones funcionalistas y estructuralistas que privilegian las “funciones de las instituciones o las inevitables restricciones impuestas por configuraciones estructurales específicas” (Jessop, 2016, 9). En su lugar, el enfoque estratégico relacional

se centra en las lógicas y dinámicas emergentes de diferentes órdenes institucionales o subsistemas funcionales y en las oportunidades asimétricas asociadas que otorgan a diferentes actores en campos de interacción específicos, incluidas las interacciones multinivel, multisitio o multiespaciales (Jessop, 2016, 9).

Uno de los elementos que incluye el análisis estratégico relacional es el análisis crítico del discurso, el cual le brinda al enfoque las herramientas para el análisis de las relaciones e interacción de las fuerzas sociales representadas en el Estado y los condicionamientos estructurales, permitiendo relacionar los imaginarios políticos con la naturaleza y los propósitos del Estado.

Jessop y Sum (2016) manifiestan que el componente semiótico del enfoque debe identificarse como un conjunto heterogéneo de significados intersubjetivos que proporcionan las "materias primas" para la construcción de sentido y significado, los cuales dan lugar a los imaginarios sociales y a su vez permiten enfocarse en argumentos específicos, discursos y prácticas sociales. Es así, que el análisis de los actores debe identificar los intereses privilegiados o favorecidos en coyunturas específicas, los recursos que lo sostienen, cómo se ha consolidado y las selectividades discursivas. Por tanto, el enfoque estratégico relacional brinda alta importancia a los imaginarios, proyectos estatales y visiones hegemónicas que compiten entre sí y “que dan forma al concurso por el poder estatal dentro y más allá del Estado”<sup>9</sup> (Jessop, 2016, 9-10), de allí la importancia del análisis crítico del discurso.

---

<sup>9</sup> Los análisis de Jessop a propósito, se nutren de las discusiones de la economía política cultural definida como una amplia corriente teórica en las ciencias sociales que toma en serio el "giro cultural" (es decir, una



A continuación, se describen las principales categorías del enfoque estratégico relacional.

### *2.1.1. Dimensión material del Estado en función de la política*

- **La arquitectura institucional del estado**

Esta dimensión se refiere a la organización interna vertical, horizontal y transversal del sistema estatal expresada a través de la distribución de poderes entre sus partes; para su comprensión se toma atención al peso relativo de los poderes legislativo y Ejecutivo del gobierno, el veto de acciones ejecutivas por una autoridad externa o poder (como el judicial, o no estatales como la iglesia o la mafia)<sup>10</sup> (Jessop, 2016, 66).

El equilibrio entre fuerzas e intereses en conflicto es crucial en este análisis; para que una fracción privilegiada sea verdaderamente hegemónica debe ser capaz de obtener predominio estructural y contar con un proyecto hegemónico ampliamente aceptado; en ausencia de esta condición, las estructuras estatales pueden socavar la búsqueda de un proyecto favorable a una clase o fracción de clase distinta de los privilegiados estructuralmente (Jessop, 2016, 69). Esto indica que un cambio a largo plazo en la hegemonía requiere no solo un nuevo proyecto hegemónico sino también de la reorganización del sistema estatal para asegurar un cambio más duradero en el equilibrio de fuerzas.

- **Mecanismos y modos de intervención del Estado y su articulación**

Esta dimensión se refiere a varias formas de intervención del Estado y por tanto de sus capacidades para penetrar en la sociedad y organizar las relaciones sociales sobre la base de sus decisiones políticas, lo cual no desconoce que dicha intervención tiene sus fortalezas y debilidades, al tiempo que carece de universalidad y generalidad. Los medios de intervención por excelencia son la coerción organizada, la ley, el dinero -incluyendo crédito e impuestos, y el conocimiento, que incluye los recursos simbólicos y discursivos del Estado (Jessop,

---

preocupación por la semiosis o el discurso) y lo combina con la economía política crítica. Este enfoque se pregunta “no solo cómo se constituyen las subjetividades e identidades sino también cómo se crean los "imaginarios económicos", se los recontextualiza y se impugna” (Sum, 2009, 185).

<sup>10</sup> “También se debe prestar atención al peso de varias partes del aparato administrativo, el papel de la ley, el dinero y el conocimiento en su organización interna, los mecanismos de reclutamiento de funcionarios estatales, y la forma y extensión de su unidad administrativa” (Jessop, 2016, 66).

2016, 70). En este sentido, resulta relevante destacar que la coerción organizada es el último recurso legítimo para hacer cumplir las decisiones.

Por su parte, Van Dijk define los recursos en función del poder social en términos de control, habilidad que “presupone un poder básico consistente en el acceso privilegiado a recursos sociales escasos, tales como la fuerza, el dinero, el estatus, la fama, el conocimiento, la información, la cultura, o incluso varias formas del discurso público y de la comunicación” (1999, 26); agrega que los grupos dominantes poseen el acceso y el control sobre los recursos materiales pero también sobre los simbólicos, como es el discurso público, sobre el cual, los miembros de grupos o instituciones socialmente más poderosos “disponen de un acceso más o menos exclusivo a uno o más tipos de discurso público, y del control sobre ellos” (1999, 27); se destacan como recursos la semiosis, el discurso, el lenguaje, los medios de comunicación, entre otros.

Los recursos discursivos permiten la producción de sentido intersubjetivo y la creación de significado. En el marco del enfoque estratégico relacional, estos discursos están destinados a influenciar la mentalidad de la gente, sus conocimientos o sus opiniones, así como sus acciones sea por persuasión o manipulación (Moulaert, et. al, 2016). Para Jessop son “la materia prima de la dominación ideológica” que se relacionan a su vez “con rasgos narrativos, retóricos o argumentativos específicos del ejercicio del poder estatal, así como con las relaciones de clase y las políticas de identidad” (2016, 117), complementa Van Dijk al advertir que los discursos ejercen, expresan, describen, ocultan o legitiman el poder en el contexto social (2009, 59).

Van Dijk define el discurso como “**un evento comunicativo específico, en general, y una forma escrita u oral de interacción verbal o de uso del lenguaje en particular**” (Van Dijk, 2009, 183, negrilla fuera del texto); de esta manera, el texto y la conversación cumplen una parte esencial del ejercicio del poder. El discurso, entonces, puede directa y coercitivamente imponer el poder por medio de actos del habla prescriptivos y ciertos tipos de texto tales como las leyes, las regulaciones o las instrucciones. El poder también se puede manifestar en el discurso de manera más indirecta como representación, a través de una expresión, una descripción o la estigmatización de los actores poderosos o de sus acciones e ideologías. Así, el poder discursivo

suele ser persuasivo, directa o indirectamente y, por consiguiente, destaca razones, argumentos, promesas, ejemplos u otros medios retóricos que aumentan la probabilidad de que los receptores construyan las representaciones mentales que se intenta imponerles (...) (Van Dijk, 2009, 107).

También, este tipo de poder -el poder discursivo- incluye el control sobre el discurso mismo: “quién habla y en qué contextos; quién tiene acceso a los diversos tipos y medios de comunicación y a quién receptores puede llegar” (Van Dijk, 2009, 107).

- **Modos de representación y su articulación**

En el enfoque se mencionan cinco modos de representación ideales-típicos: el clientelismo, el corporativismo, el parlamentarismo, el pluralismo y la razón de ser (Jessop, 2016, 62-64), para el presente trabajo resulta significativo el llamado *Raison d'état*, el cual, es un caso límite de intervención sin canales formales de representación. Implica intentos de legitimar tal intervención, apelando a amenazas a la seguridad del Estado, a la seguridad de la sociedad o a algún interés nacional o público significativo. El poder soberano puede entonces participar en cualquier acto que considere necesario para preservar la seguridad, incluso si este acto fuera normalmente *ultra vires* (más allá de los poderes, es decir, superaría la autoridad legal) o simplemente ilegal. En muchos casos, los intereses del Estado y los de la gente se confunden y uno o ambos se invocan para declarar un estado de emergencia y, más generalmente, para legitimar las prácticas de estados excepcionales (Jessop, 2016, 63-64).

### 2.1.2. *Las bases sociales del poder estatal*

Este elemento hace referencia a la configuración específica de las fuerzas sociales identificadas como sujetos y organizadas como actores políticos que apoyan la estructura básica del sistema estatal, su modo de operación y sus objetivos (Jessop, 2016, 72). Dicha configuración implica el equilibrio inestable de compromiso que se manifiesta en el sistema estatal. Este equilibrio se refleja en los proyectos y demandas promovidas por diferentes fuerzas sociales que están representadas dentro y más allá del sistema estatal.

Las bases sociales son heterogéneas y varían en su compromiso con el Estado en diferentes coyunturas. También hay diferenciación en la combinación de concesiones materiales, recompensas simbólicas y represión dirigida a través del Estado con relación a diferentes

fuerzas sociales. Estas variaciones suelen estar relacionadas con proyectos estatales prevalecientes y visiones hegemónicas (si las hay) y con sus implicaciones para la forma y el contenido de la política (Jessop, 2016, 72).

Cabe destacar que, en el enfoque estratégico relacional descrito, el equilibrio de fuerzas y cómo algunas de ellas se configuran en fuerzas hegemónicas, toma las discusiones marxistas en torno al bloque de poder y al bloque hegemónico. Por el primero, se entiende

la alianza duradera entre clases dominantes y fracciones de clase, que estructura la política del poder y define el "arte de lo posible" en la escena política. Puede representarse electoralmente en uno o más partidos gobernantes naturales, pero su durabilidad se basa en un modo viable de crecimiento y en una sólida presencia en el sistema estatal más amplio, una presencia que incluye la influencia significativa en el proyecto estatal (Jessop, 2016, 72).

#### Por bloque hegemónico

un conjunto más amplio de fuerzas populares nacionales movilizadas detrás de un proyecto hegemónico específico. En la medida en que existe, refleja la unidad histórica de las clases dominantes, las clases de apoyo, los movimientos de masas y los intelectuales. Depende de una alianza duradera organizada por una clase (o fracción de clase) que haya demostrado ser capaz de ejercer un liderazgo político, intelectual y moral sobre las clases dominantes y las fuerzas populares por igual (Jessop, 2016, 73).

Por otra parte, también se destaca la existencia de *partidos políticos gobernantes* concebidos como fuerzas importantes para producir la hegemonía y para manejar las diferencias dentro y entre las fracciones de clase dominante con el fin de elaborar un consenso que vaya más allá de una alianza táctica de corto plazo. Estas fuerzas se reorganizan permanentemente con el fin de mantener su capacidad de gobierno para asegurar así, su proyecto estatal y su visión hegemónica (Jessop, 2016, 76-77).

Una de las formas de lograrlo es a través de la difamación, la exclusión del debate (a menudo con el apoyo de los medios de comunicación) y con la ayuda de los poderes Ejecutivo y militar-policial, el encarcelamiento, el destierro o la desaparición (Jessop, 2016, 77).

Igualmente, se menciona la tendencia contemporánea de "*presidencialización de la política*" en la que la atención y la autoridad se centra en los líderes de los partidos en el caso de sistemas parlamentarios, en tanto que, en los sistemas presidencialistas, el papel de los

partidos se reduce a la producción y el mantenimiento de los gobiernos, sus programas y la aprobación de políticas públicas generales. En los casos en que se oponen al presidente, puede hacer campaña en una plataforma que busque deslegitimarlos (Jessop, 2016, 79-81).

### 2.1.3. *La dimensión discursiva del Estado*

- **Proyecto de Estado**

Esta dimensión supone la improbabilidad de un sistema de Estado unificado. Por el contrario, al hablar de proyecto estatal, inmediatamente, se remite a los imaginarios políticos, proyectos y prácticas que: i) definen y regulan los límites del sistema estatal con respecto a la sociedad en general y ii) buscan proporcionar que el aparato estatal esté demarcado con suficientes operaciones internas sustantivas (Jessop, 2016, 84), lo que define que el Estado no tiene una unidad inherente como conjunto institucional. A su vez, el proyecto estatal denota una racionalidad gubernamental específica en lugar de una forma de representación (Jessop, 2016, 84-85).

Así concebidos, los proyectos estatales pretenden proporcionar una plantilla o marco coherente dentro del cual los agentes y órganos individuales del estado puedan coordinar y combinar juiciosamente políticas y prácticas, y también conectar diversas políticas para perseguir una (más o menos ilusoria) idea de interés nacional, bien público y bienestar social (Jessop, 2016, 85).

- **Visión hegemónica**

El proyecto de Estado se configura a su vez a partir de las visiones hegemónicas las cuales elaboran la naturaleza y los propósitos del Estado para la formación social más amplia.

Ofrecen pautas generales para llevar a cabo la política estatal. Estas visiones buscan reconciliar lo particular y lo universal al vincular la naturaleza y los propósitos del Estado con una visión política, intelectual y moral más amplia, pero siempre selectiva, del interés público, la buena sociedad, el bien común o un principio análogo de organización social (Jessop, 2016, 86-87).

La visión hegemónica crea la ilusión del interés público, pero privilegia algunos intereses materiales e ideales, así como identidades sobre otros<sup>11</sup>. En palabras de Van Dijk

las clases o grupos dominantes tienden a ocultar sus ideologías (y, por lo tanto, sus intereses) y pugnarán por hacerla aceptar ampliamente como un tema “general” o “natural” de valores, normas y objetivos. En ese caso, la reproducción ideológica supone el carácter natural de la formación del consenso y el poder derivado de ella adquiere una forma hegemónica (2009, 68)<sup>12</sup>.

Completando este análisis, Van Dijk menciona que “los miembros de grupos o instituciones socialmente más poderosos disponen de un acceso más o menos exclusivo a uno o más tiempos de discurso público y del control sobre ellos” (2009, 158). El acceso a las estructuras del texto y del habla, así como el control de los temas son, entonces, fundamentales. Aquí, el autor plantea la importancia de la estrategia global de autorepresentación positiva por parte del grupo dominante, y de heteropresentación negativa de los grupos dominados, marcando así la polarización Nosotros/Ellos. Igualmente, una estrategia que pone en discusión dos visiones: una de “*una nación*”, la cual construye una hegemonía expansiva e inclusiva; otra, de “*dos naciones*” que apunta a una hegemonía más limitada, y se sustenta en un discurso dicotómico de antagonismo (Jessop, 2016, 87-88).

Esta hegemonía se asegura, una vez los poderes estatales se ejercen y se alinean con los intereses específicos de las fuerzas políticas dominantes, a partir de alianzas, articulación de diversas identidades, orientaciones e intereses (Jessop, 2016, 96).

#### 2.1.4. *El Estado como estrategia*

Vinculado con lo inmediatamente anterior, el Estado es el escenario de lucha de las fuerzas políticas insertas en él, de sus capacidades y de los equilibrios que logran a partir de la puesta en marcha de múltiples estrategias. Estos proyectos

---

<sup>11</sup> Esta visión puede tomar una apariencia inclusiva, como por ejemplo *de democracias liberales*, o como una forma explícitamente excluyente, que es el caso del estado de apartheid (Jessop, 2016, 87).

<sup>12</sup> Se entiende por ideología “un complejo marco cognitivo que controla la información, la transformación y la aplicación de otras cogniciones sociales tales como el conocimiento, las opiniones y las representaciones sociales, entre las que se incluyen los prejuicios. Este mismo marco ideológico consiste en un conjunto de normas, valores, propósitos y principios socialmente importantes, seleccionados, combinados y aplicados de tal manera que favorezcan la percepción, la interpretación y la acción de las prácticas sociales, que jueguen a favor del interés conjunto del grupo” (Van Dijk, 2009, 68-69).

deberían relacionarse inicialmente con imaginarios económicos, políticos y sociales específicos [...]. Tales estrategias, proyectos y visiones tienen más probabilidades de tener éxito cuando abordan las principales limitaciones estructurales asociadas con los órdenes institucionales dominantes y el equilibrio de fuerzas prevaleciente, así como las oportunidades coyunturales que podrían abrirse mediante nuevas alianzas, estrategias, horizontes espacio-temporales de acción, y así sucesivamente (Jessop, 2011, 8).

Así, Jessop (2008) menciona que la capacidad del Estado está condicionada por los conflictos y rivalidades internas y de diversos niveles y ramas, y por la necesidad de búsqueda del mayor equilibrio de fuerzas. Entre los principios que compiten entre sí y que se pretenden sean dominantes se encuentran, por ejemplo, la seguridad, el nacionalismo y la etnicidad. Entonces, el Estado es el sitio donde los diferentes proyectos y prioridades de distintas fuerzas sociales se condensan y se convierten en decisiones vinculantes colectivamente —de unos sobre otros.

Resulta así que la administración estatal en cabeza del Ejecutivo es el sitio central donde se elabora el "equilibrio inestable de compromiso" dentro del bloque de poder, gracias al aumento general del centralismo político y administrativo (Jessop, 2016, 229). Esta perspectiva impone la visión de que el Estado, en términos relacionales, es el lugar de la estrategia, por lo que es el espacio de despliegue de la capacidad de las diferentes fuerzas políticas relevantes para perseguir sus intereses; así, es el sitio de luchas, contradicciones y alianzas entre las fuerzas políticas, incluyendo las diferentes ramas que lo conforman. En consecuencia, el enfoque deriva en el análisis de las diferentes estrategias y tácticas que los gestores estatales desarrollan para imponer una medida de coherencia en las actividades del Estado (Jessop, 2014, 34; 2008, 37). Al respecto, Jessop aclara que

No es el Estado quien actúa; siempre hay grupos de políticos y funcionarios estatales ubicados en partes y niveles específicos del sistema estatal. Son ellos quienes activan poderes específicos y capacidades estatales inscritas en instituciones y agencias particulares (2008, 37).

En el marco de esta concepción, se desarrolla un segundo elemento: el aparato estatal como un terreno estratégicamente selectivo. Así, “la forma general del Estado y la forma particular de los regímenes políticos modifican el equilibrio de fuerzas y, por lo tanto, se convierten en apuestas en la lucha de clases misma” (Jessop, 2008, 93), de allí que sus transformaciones

son el resultado de acciones políticas conscientemente dirigidas a modificar el equilibrio de fuerzas (Jessop 2008, 94).

Esta mirada se conecta con la visión sustantiva del Estado, más allá de las características formales -formas de representación, articulación interna o formas de intervención. Se concreta en un equilibrio inestable de compromiso que define a la política como la suma de “prácticas formalmente instituidas, organizadas o informales que están directamente orientadas al ejercicio del poder estatal, o que lo configuran de otra manera” (Jessop, 2015, 10) y su alcance depende de qué temas son considerados por las fuerzas sociales y los actores políticos como temas apropiados para la acción del Estado y sus capacidades.

Cualquiera sea la retórica política que el “interés común” o la “voluntad general” podrían sugerir, esta es siempre “ilusoria” en la medida en que los intentos de definirlos ocurren en un terreno estratégicamente selectivo e implican la articulación diferencial y la agregación de intereses, opiniones y valores. De hecho, el interés común o la voluntad general son siempre asimétricos. Marginan algunos intereses al mismo tiempo que privilegian otros. Nunca hay un interés general que abarca todos los posibles intereses particulares (Jessop, 2014, 27).

En este marco, no hay que olvidar la categoría de restricciones estructurales, esto es, aquellos “elementos que en una situación no pueden ser modificados por los agentes en un período de tiempo determinado” (Jessop, 2016, 95) y varían según la ubicación de los agentes, lo que determina el cálculo de las estrategias políticas en diferentes períodos de tiempo. Esto obliga a especificar aquellos aspectos de los intereses de un agente que están siendo desfavorecidos o no (Jessop, 2008, 30), así como de su capacidad de reflexionar, reformular y negociar sus identidades e intereses -oportunidad coyuntural<sup>13</sup>.

En estos términos, la estructura consiste en restricciones y oportunidades diferenciales que varían según el agente; la agencia, depende de las capacidades estratégicas que varían según la estructura y de acuerdo con los actores involucrados (Jessop, 2016, 55).

Debido a que las estructuras solo son estratégicamente selectivas en lugar de absolutamente restrictivas, existe un margen para que las acciones de las fuerzas superen, evadan o subviertan las restricciones estructurales. Del mismo modo, dado que los sujetos nunca son unitarios, nunca son

---

<sup>13</sup> Jessop aclara que las estructuras son concretas, temporalizadas y espacializadas, y no tienen significado fuera del contexto de agentes específicos que persiguen, a su vez, estrategias específicas (2008, 44).



plenamente conscientes de las condiciones que afectan sus estrategias no hay garantías de que alcancen *siempre* sus objetivos estratégicos (Jessop, 2016, 55).

- **El estatismo autoritario**

Mención especial merece el análisis de Jessop sobre el estatismo autoritario caracterizado principalmente por la concentración de poder, generalmente en cabeza del Ejecutivo. A continuación, se destacan sus características más relevantes (2016, 225-227; 2010):

- Una transferencia de poder de la legislatura al sistema Ejecutivo y administrativo, y la concentración del poder real dentro de este último, acentuando los rasgos presidencialistas del régimen político<sup>14</sup>. Se aclara que “esto no involucra a un verdadero dictador bonapartista que concentra poderes despóticos en sus manos; más bien implica la búsqueda de un líder carismático que pueda dar un sentido de dirección estratégica a las complejidades de la política, tanto para las clases dominantes como, de una manera más plebiscitaria, para las masas populares” (Jessop, 2016, 225).
- Una fusión acelerada entre la legislatura, el ejecutivo y el poder judicial, acompañada por un declive en el estado de derecho; el ejecutivo es el escenario de la política estatal de carácter plebiscitaria.
- El estatismo autoritario implica roles mejorados para el poder ejecutivo, su "partido estatal" dominante (que sirve como un cinturón de transmisión del Estado a la gente en lugar de la gente al Estado), y una nueva ideología antidemocrática. Esto socava aún más la participación de las masas en la toma de decisiones políticas y debilita el funcionamiento orgánico del sistema de partidos<sup>15</sup>.

La estructura interna del Estado es determinante cuando se consideran regímenes "normales" y "excepcionales"; mientras que los Estados normales pueden categorizarse en primera

---

<sup>14</sup> Se precisa que, para el autor, la desnaturalización del régimen se da al dar lugar de un régimen parlamentario a uno presidencialista en el que “esta oficina [a del primer ministro] aparece como un sistema presidencial-primer ministro puramente personalista” (Jessop, 2016, 225)

<sup>15</sup> En consecuencia, hay menos obstáculos para la continua penetración de formas autoritarias y estatistas en todas las áreas de la vida social, especialmente, se podría agregar, donde esta penetración se justifica en nombre de la seguridad (nacional) y la guerra contra el terrorismo. De hecho, Poulantzas en realidad afirma, hiperbólicamente, que "todo el poder contemporáneo es funcional para el estatismo autoritario" (Jessop, 2016, 227).

instancia en términos del predominio relativo de diferentes canales de representación "democrática" (clientela, corporativista, parlamentario y pluralista), los Estados excepcionales tienen un predominio relativo de diferentes aparatos estatales (como los militares, la burocracia, la policía política, la rama de seguridad, el partido fascista, la policía religiosa o los ministerios económicos) (Jessop, 2016, 69).

El desarrollo del estatismo autoritario está, a su vez, asociado con la creciente importancia del aparato de seguridad, así como de la falta de transparencia (Jessop, 2016, 231), mientras que la vigilancia preventiva crece a expensas del castigo judicial (Jessop, 2010, 11). Para desarrollar esta idea resulta relevante el análisis que se brinda Jessop del 11 de septiembre:

ha proporcionado la base para lo que podríamos llamar el "sistema de seguridad nacional": un complejo de leyes antiterroristas (leyes de patriotas, seguridad nacional y reforma de la inteligencia y sus epígonos) y para-legislación (órdenes ejecutivas y militares) dirigidas contra el crimen inherentemente político del terrorismo doméstico (Boukalas 2014a: 8). Si agregamos todo esto a los poderes del presidente como comandante en jefe, presenciamos el declive de la separación de poderes y derechos individuales en el país y en el extranjero, la construcción de un estado de emergencia internacional y nacional, que requiere otros. Los países deben hacer excepciones al derecho internacional y a sus propias órdenes constitucionales (Jessop, 2016, 232).

### **2.3. El análisis crítico del discurso como marco metodológico, Teun Van Dijk**

Como ya se mencionó, la producción y control de las distintas formas de discurso, así como el acceso<sup>16</sup>, son en sí mismos un recurso de poder; para Van Dijk esto permite influenciar la mentalidad de las personas, es decir, sus conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías, y por intermedio de la persuasión y la manipulación, influir en sus acciones (2009, 157). Así, el discurso se entiende como forma de interacción y práctica social, y como medio de expresión y transmisión de significados, capaces de incidir sobre las creencias en diferentes temas, como la delincuencia, el terrorismo y la seguridad (Van Dijk, 2009).

---

<sup>16</sup> El acceso puede referirse a la manera en que las personas toman la iniciativa en un evento comunicativo, a las modalidades de su participación, así como a los modos en que controlan las otras propiedades del discurso, tales como los turnos para hablar, la correspondencia, los temas y hasta las maneras en que aparecen representadas como referentes o temas del discurso (Van Dijk, 2009, 125)

Debe aclararse que Van Dijk se ocupa del poder *simbólico* en relación con el *acceso preferencial a –o el control del- discurso público*<sup>17</sup> (2009, 36); para el presente trabajo, los elementos del análisis crítico del discurso sirven para observar cómo se definen los objetivos de la política criminal y en este marco cómo las fuerzas políticas mayoritarias logran capitalizar su hegemonía como bloque de poder para posicionar sus intereses, su proyecto de Estado y su visión hegemónica de la sociedad.

Las siguientes son las premisas generales sobre el poder discursivo (Van Dijk, 2009, 106-107):

- El texto y la conversación parecen cumplir una parte esencial del ejercicio del poder. Así, el discurso puede directa y coercitivamente imponer el poder por medio de actos del habla prescriptivos y ciertos tipos de texto tales como las leyes, las regulaciones o las instrucciones.
- El poder también se puede manifestar en el discurso de manera más indirecta como representación, a través de una expresión, una descripción o la estigmatización de los actores poderosos o de sus acciones e ideologías. El poder discursivo suele ser persuasivo, directa o indirectamente y, por consiguiente, destaca razones, argumentos, promesas, ejemplos u otros medios retóricos que aumentan la probabilidad de que los rectores construyan las representaciones mentales que se intenta imponerles. A propósito, se recuerda que el enfoque estratégico relacional, plantea que las fuerzas políticas dominantes “hacen parecer” sus visiones como el interés general, siendo este una premisa del éxito de su proyecto hegemónico.
- El poder discursivo también incluye el control sobre el discurso mismo: quién habla y en qué contextos; quién tiene acceso a los diversos tipos y medios de comunicación y a quién receptores puede llegar<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> El análisis crítico del discurso en la obra de Van Dijk tiene un desarrollo mayor al que se presenta en este trabajo pues el autor se ocupa tanto de los modelos mentales de eventos que pueden entenderse como “las bases del “contenido” o la significación del discurso” y los modelos de contexto típicamente controlan no sólo lo que ese está diciendo, sino específicamente cómo se dice” (Van Dijk, 2009, 267), es decir, el cómo se dice.

<sup>18</sup> Este elemento es el que menos se aborda en el presente trabajo, pues no es objeto del mismo evaluar cómo la sociedad en general percibe, acepta o controvierte los resultados y efectos del poder político dominante.

El presente trabajo se enmarca en dos tipos de discurso los cuales están estrechamente relacionados: el discurso político y el discurso parlamentario -legislativo para ser más exactos respecto al contexto colombiano-, siendo este último una manifestación del primero junto a las leyes o a las normas. Respecto al primero, Van Dijk señala que “el discurso político no se define en primer lugar por el tema ni por el estilo, sino más bien por quién habla y a quién se dirige, en carácter de qué, en qué ocasión y con qué objetivos” (Van Dijk, 2009, 279):

el discurso político, en general, y los debates parlamentarios, en particular, no pueden ser definidos sólo en términos textuales o verbales, sino que se requiere además un conjunto de funciones de carácter *contextual*, como por ejemplo las referidas al escenario, a los tipos de participantes y a sus conocimientos, a la acción en curso, a las finalidades, etc. (Van Dijk, 2009, 318).

Es decir, este tipo de discurso se desarrolla en escenarios reconocidos como espacios de ejercicio político, así como por actores en calidad de gestores políticos que legislan, representan sectores sociales, gobiernan o disputan el poder estatal. Es, en consecuencia, el escenario estatal, esto es “un aparato coercitivo, administrativo y simbólico organizado políticamente con autoridad soberana frente a su propia población y otros estados” (Jessop, 2016, 27). Por su parte, los hablantes-diputados (*los parlamentarios* o congresistas en nuestro caso) “están “haciendo” política, legislan, representan votantes o gobiernan el país” (Van Dijk, 2009, 396-397). Los discursos parlamentarios, entonces, garantizan la participación y acción política -esta definición es independientemente de la configuración de las fuerzas políticas o de cómo funciona el Congreso y cómo es su relación con las otras ramas-.

Algunas características adicionales de este tipo de discurso (Van Dijk, 2009, 201-202): i) estructuralmente hablando, los debates parlamentarios son secuencias organizadas de elocuciones; ii) pueden comenzar con largas secciones de autopresentación positiva del interviniente; iii) cada hablante se referirá a un tema específico; iv) argumentará a favor o en contra de determinadas perspectivas; v) en consecuencia, en estos debates las elocuciones de los participantes serán principalmente argumentativas y retóricas; vi) la credibilidad por encima de la verdad es utilizada al referirse a fuentes autorizadas o a líderes de opinión; y, vii) un elemento esencial para el análisis, la estrategia global en la selección de las jugadas argumentativas es autopresentación positiva y heteropresentación negativa.

Para el análisis del discurso parlamentario resulta importante observar la cuestión sobre la cual se delibera; el escenario de discusión; los diversos participantes y sus roles como miembros del parlamento, del gobierno o de otros sectores representados allí; el conocimiento compartido sobre el asunto en cuestión; las opiniones, actitudes, ideologías, las normas y valores sociales que se crean y confirman en la discusión (Van Dijk, 2009, 32-33).

Igualmente, en clave de definición de los objetivos de la política criminal, el presente trabajo se centrará en los siguientes elementos:

- *Los temas*: qué información se define y se destaca como importante o de interesante actualidad.
- *Los esquemas*: en general el autor plantea que, independientemente de quién lo pronuncia, el discurso parlamentario muestra una estructura global de tipo problema-solución (Van Dijk, 2009, 283), siendo un discurso de carácter persuasivo: “los miembros del parlamento toman posiciones políticas, expresan sus opiniones y atacan las de los demás dentro del marco de las estructuras argumentativas” (Van Dijk, 2009, 284).
- *El estilo y la retórica*. A pesar del esquema, existen algunas particularidades en la intervención como la exageración, el uso de números y de figuras retóricas (Van Dijk, 2009, 287), en consecuencia, los actores intervinientes escogen un léxico de intervención, así como el uso de figuras literarias para enfatizar, negar, convencer, atacar, etc.<sup>19</sup>.
- *Las dimensiones interseccionales del discurso*, como por ejemplo la distribución de turnos, la división en secuencias, etc.
- *La polarización discursiva de Nosotros y Ellos*, como estrategia. Esta es una característica que desarrolla ampliamente Van Dijk, resultado del discurso político y del poder discursivo. Con este se busca “seleccionar, enfatizar, explicitar, detallar, especificar, directa o abiertamente las significaciones negativas sobre los Otros

---

<sup>19</sup> Más técnicamente las representaciones semánticas se expresan en estructuras de superficie variables, es decir, a través de un léxico preciso, estructuras sintácticas y rasgos específicos de sonido, impresión o imágenes, así como mediante artificios retóricos que apuntan a destacar o desdibujar las significaciones subyacentes (Van Dijk, 2009, 287)

mientras que las mitigaciones, los descargos de responsabilidad o las negaciones constituirán sobre todo una función de la presentación positiva de sí mismo” (Van Dijk, 2009, 287)<sup>20</sup>.

Este argumento contribuye a aclarar la manera en que un proyecto hegemónico privilegia ciertos intereses particulares compatibles con su concepción del interés general y deroga otros intereses particulares que compiten o son contradictorios. Así “las fuerzas sociales se esfuerzan por hacer de uno u otro imaginario el "marco" hegemónico o dominante en contextos particulares o promover imaginarios complementarios u opuestos” (Jessop, 2016, 118). Esto es así, porque alrededor de los conceptos e imaginarios sobre *buenos* y *malos*, organizan identidades sociales, intereses, valores, discursos y prácticas.

Siguiendo estos planteamientos se construyó una matriz para abordar el corpus en la cual se destaca el tipo de norma, quién la expide o quien habla (en el caso de los debates legislativos y las sentencias de revisión de constitucionalidad), una descripción textual del articulado, los objetivos, problemas y soluciones que se destacan (ver anexo 2).

---

<sup>20</sup> La mayoría de estos relatos describen acontecimientos y acciones de los grupos minoritarios percibidas como violaciones a las normas, los valores, los objetivos y los intereses dominantes pero que, casualmente sirven para justificar los estereotipos (prejuicios) que están circulando en el momento (Van Dijk, 2009, 84).

### **3. Del fin del proceso de paz a la seguridad democrática. Contexto 2001-2010**

El enfoque estratégico-relacional implica asumir que el ejercicio del poder estatal se condensa y es efectivo a partir del equilibrio de fuerzas predominante que convergen en los diferentes espacios estatales (Jessop, 2008; 2014). Para la comprensión de la definición de la política criminal como un resultado de esta interacción que se hace entre los actores dominantes que intervienen en este proceso es importante destacar el contexto para el período de estudio, entendiendo por este el conjunto de circunstancias que favorecen o no la posibilidad de ciertas acciones, el resultado de ellas y la rivalidad entre los actores por imponer un sentido que es a su vez el contexto (Pecaut, 2006, 30-31).

De esta manera, en este capítulo se describen los hechos enmarcados en el período de estudio y que interactúan con la definición de la política criminal y su vínculo con el orden público. Así, se inicia con el fin del proceso de diálogos del Caguán en 2002 y el desarrollo de las elecciones en el primer semestre de ese año, las acciones violentas ejercidas principalmente por la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), las cuales fueron determinantes para la instauración de la política de seguridad democrática en cabeza del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, en medio, además, de la influencia de la lucha contra el terrorismo como eje de la política internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. También se reseñan los aspectos más sobresalientes de la seguridad democrática y del gobierno, en su interacción con el Congreso de la República y otros actores.

#### **3.1. El fin del proceso de paz del Caguán y el desarrollo electoral**

“Los procesos de paz dependen del ciclo electoral y de la suerte de los presidentes en la arena política”, como un reflejo de lo que Marco Palacios denominó la paz cuatrienal (2012, 138) el año 2002 comenzó con la crisis de los diálogos de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP, y la tensión permanente entre su continuidad o ruptura total.

Esta situación se agudizaba por la expresión de la violencia del conflicto armado a través de diferentes repertorios -todas las formas posibles de violencia que se ejecutan-, la extorsión y

el secuestro se generalizaron por parte de este grupo armado –aunque no el único<sup>21</sup>–, principalmente contra empresarios, ganaderos y políticos<sup>22</sup>, sumado al repertorio de las *pescas milagrosas*<sup>23</sup>, lo que los mostraba en los medios nacionales e internacionales –en el marco de la guerra internacional contra el terrorismo- como criminales sin perspectiva ideológica<sup>24</sup>; estos hechos, junto a los atentados contra la infraestructura energética y petrolera del país, el ataque y toma de poblaciones, las amenazas a autoridades locales, entre otros, fueron sintetizados en la *opinión pública* en una expresión: terrorismo.

Además, el narcotráfico se convirtió en la explicación principal de la existencia de los actores armados en el país y del conflicto armado:

(...) lo cierto es que el fracaso del proceso de paz con las FARC tiene sus raíces muy profundas y un solo nombre: el narcotráfico. Este negocio multimillonario atraviesa toda la guerra, la financia, define su geografía, marca su estrategia militar y amenaza con perpetuarla. Debido a que el narcotráfico no formó parte de las prioridades de la agenda entre las FARC y el gobierno, la negociación entre las partes nunca despegó (Semana, Edición No. 1033).

Esta visión estuvo alimentada por el escenario internacional y las nuevas lógicas que marcaron la agenda tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, los cuales concluyeron un proceso de securitización difuso tras el fin de la Guerra Fría y el carácter indefinido de las amenazas en materia de seguridad, en un período marcado por el énfasis en la globalización

---

<sup>21</sup> Según País Libre entre 1997 y 2000 el secuestro pasó de 1.677 a 3.706 casos (ocho al día, o uno cada tres horas) (Semana, Edición No. 1027, pp. 18-20). Por su parte, el Centro Nacional de Memoria Histórica advierte que el período de 1996 a 2002, fue el de mayor número de secuestros realizados en el marco del conflicto armado, señalando que las FARC “se convirtieron en los principales perpetradores con 8.578 secuestros, seguidos por el ELN con 7.108 y otras guerrillas con 354” (CNMH, 2013, 67).

<sup>22</sup> Tras el Pleno del Estado Mayor del año 2002, las FARC-EP emitieron la *ley 002 sobre tributación*, con base en la cual la extorsión se convirtió en una de las principales fuentes de financiación del grupo guerrillero pues su artículo primero determinó “un impuesto para la paz”, en tanto que el artículo tercero señalaba que “quienes no atiendan este requerimiento [el impuesto sobre actividades] serán retenidos. Su liberación dependerá del pago que se determine” (Ferro y Uribe, 2002, 95), lo que legitimó el secuestro dentro de la organización.

<sup>23</sup> Se trata de los secuestros masivos e indiscriminados de ciudadanos en las carreteras del país a través de la instalación de retenes ilegales; “allí los guerrilleros detenían a las personas, y una vez corroboraban su situación económica o identificaban sus nombres en listas preelaboradas las secuestraban. Cifras & Conceptos documentó para el GMH un total de 5.354 secuestrados por esta modalidad, lo que equivale a un 19,8% del total de los secuestros asociados con el conflicto armado en el periodo 1970-2010. Esta modalidad de secuestro no solo generó pánico, sino rechazo en la población, lo que hizo que la sociedad colombiana, hasta entonces proclive a la negociación política, se polarizara y se radicalizara a favor de la solución militar del conflicto armado” (CNMH, 2013, 68).

<sup>24</sup> Así, por ejemplo, la ONG PaxChristi en un informe publicado ese año señalaba: “Las FARC y el ELN [Ejército de Liberación Nacional] han dejado sus consideraciones morales e ideológicas y se han lanzado a ejercer actividades criminales como el narcotráfico, la extorsión y el secuestro” (Semana, Edición No. 1027).



económica centrada en los flujos financieros, la apertura de los mercados, la expansión e innovación tecnológica, entre otras. En adelante, las amenazas a la seguridad adquirieron dimensiones globales (Rojas, 2001, 107) que se sintetizaron en la expresión “terrorismo” que cubrió no sólo a las organizaciones calificadas como tal, sino a gobiernos calificados como afines, al tiempo que subordinó otras actividades a ella, como en el caso del tráfico ilegal de armas o el narcotráfico, que se consideran actividades delictivas que nutren de recursos al terrorismo. Asimismo, se configuró un enemigo que trazó “una línea divisoria entre “buenos y malos” y organizó “un sistema mundial de amigos y enemigos” (Restrepo, 2001, 104).

En este escenario, el fin del proceso de paz devino de las múltiples tensiones relacionadas con el control al interior y en las “fronteras” de la Zona de Distensión<sup>25</sup>, que tenía a los militares como uno de los actores más críticos del proceso, toda vez que se consideraba que las FARC-EP aprovechaban el espacio despejado para fortalecerse militarmente y contar con un lugar para la comisión de delitos, y en este sentido, se hacía mención a este espacio como “un refugio de terroristas”. Por su parte, el Alto Comisionado para la Paz de entonces, Camilo Gómez, perdía espacios de maniobra como actor de la negociación, cediendo ante las presiones de los militares, los sectores opositores a la negociación y la propia guerrilla<sup>26</sup>.

Antes del fin del proceso y de la Zona de Distensión en febrero de 2002, y en los días inmediatamente siguientes tras la ocupación militar de dicha zona (mediante la Operación Tanatos<sup>27</sup>), se creía que el país entraría en un escenario de *guerra total*<sup>28</sup>, así como de la extensión del conflicto a las ciudades<sup>29</sup>, lo que incrementó el miedo generalizado de la

---

<sup>25</sup> Zona de Distensión o de despeje fue la zona en la que se llevó a cabo el proceso de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana (1994-1998) y las FARC, con la desmilitarización de cinco municipios de *territorialidad en construcción*, “representativos del hábitat característico de la guerrilla fariana, de su capacidad militar y de su potencial de transformarla en poder local” (Palacios, 2012, 128). Los cinco municipios –La Macarena, Mesetas, La Uribe, Vista Hermosa en Meta y San Vicente del Caguán (Caquetá)- representaban 34.487 km<sup>2</sup> con aproximadamente 84.000 habitantes (Palacios, 2012, 128).

<sup>26</sup> En un último intento por mantener el proceso, junto a la Iglesia Católica, la comunidad internacional se involucró como actor mediador entre las partes, la ONU a través de James Lemoyne y diferentes países a través del personal diplomático: Canadá, Cuba, España, Francia, Italia, México, Noruega, Suecia, Suiza y Venezuela.

<sup>27</sup> Operación militar que se desarrolló en el territorio que cubría la Zona de Distensión tras el fin del proceso de paz, la cual supuso el despliegue aproximado de 20 mil soldados (Cfr. [https://publicacionesejercito.mil.co/recurso\\_user/revista\\_ejercito/Revista\\_195/operaciones-historicas.html](https://publicacionesejercito.mil.co/recurso_user/revista_ejercito/Revista_195/operaciones-historicas.html)).

<sup>28</sup> Schmitt plantea que guerra total lo es, en tanto que es guerra como acción (bélica) y guerra como status, esto es, más allá de lo militar y como hostilidad presupuesta y previa (2016, 140).

<sup>29</sup> Marco Palacios bien contradice estas suposiciones, pues aún después del Caguán la guerra colombiana siguió siendo un conflicto fundamentalmente rural. Así, de los 18,963 incidentes que el autor menciona entre 2002 y

ciudadanía respecto al incremento de la violencia en el país<sup>30</sup>. Mientras tanto, en la prensa se comparaba el escenario de confrontación colombiano con el de Afganistán en medio de la guerra contra el terrorismo<sup>31</sup>, al tiempo que el gobierno y el Congreso de Estados Unidos buscaban extender la ayuda del Plan Colombia<sup>32</sup> en la lucha directa contra las organizaciones armadas ilegales y el terrorismo, y la justicia de ese país abría procesos con fines de extradición de los integrantes de las FARC por narcotráfico.

Así concluían, en palabras de Palacios (2012) “cuatro años de ilusiones y reveses” de la política pacificadora del gobierno de Andrés Pastrana, en la que hubo once prórrogas de la zona de despeje, “objeto de negaciones, a veces, arduas, desgastadoras y traumáticas que reflejaban la dificultad de la negociación” (Palacios, 2012, 159), la cual, además, se caracterizó por tener una agenda abierta y sin definiciones claras sobre puntos críticos del conflicto como los cultivos ilícitos, el tráfico de estupefacientes y el paramilitarismo.

El fin del proceso de paz marcó el rumbo y los temas de debate de las elecciones para elegir un nuevo Congreso y al Presidente de la República que gobernaría, inicialmente, en los siguientes cuatro años, al tiempo que se posicionó a la seguridad como el eje de la agenda pública, por encima de temas relevantes como el desempleo o la pobreza, al tiempo que se identificó a las FARC como el principal problema del país calificándola como desideologizada o narcoterrorista.

En medio de este escenario la figura de Álvaro Uribe Vélez fue consolidándose, en menos de un año<sup>33</sup>, como la de *superhéroe* que salvaría a Colombia –la portada de la revista Semana en su edición número 1031 de febrero de 2002, lo publicó vestido de Superman y lo llamó

---

2007, el 35.52% sucedió en veredas, el 11,27% en corregimientos, otro 19% en sitios (no se especifica). Cfr Palacios, 2012.

<sup>30</sup> Este temor generalizado supuso, entre otras, el incremento en las denuncias de personas sospechosas de cometer *actos terroristas* y con ellas las capturas, por ejemplo, se registraba “un promedio de 50 llamadas diarias a los números de la policía denunciando cuestiones sospechosas” (Semana, Edición No. 1042).

<sup>31</sup> Ver por ejemplo, Revista Semana Edición No. 1028.

<sup>32</sup> El Plan Colombia es el “conjunto de disposiciones legales y fondos presupuestarios del gobierno de los Estados Unidos, ejecutado en Colombia por distintas agencias estadounidenses, pasó rápidamente de la guerra contra las drogas al de la sinergia de la guerra unificada a narcotraficantes y terroristas metiendo a las guerrillas en la clasificación. No cabe duda de que fue decisivo en debilitar a las FARC” (Palacios, 2012, 165), alineando el conflicto colombiano con las políticas de seguridad estadounidenses.

<sup>33</sup> De hecho, en cuatro meses –de octubre de 2001 a febrero de 2002- logró pasar del 23,4% al 39% en la intención de voto. Cfr. Semana, Edición No. 1031.

Súper Álvaro, representándolo como la voz de los colombianos en contra de la guerrilla y proyectándolo como el próximo Presidente<sup>34</sup>. Con el transcurso de los meses, la intención del voto hacia el candidato que aseguraba acabaría con las FARC y su candidato vicepresidencial –proveniente de los medios de comunicación y abanderado de las manifestaciones contra el secuestro, Francisco Santos- crecía y mostraba que ganaría en la primera vuelta electoral<sup>35</sup>.

Además de las elecciones presidenciales, como se mencionó, también ocurrieron las elecciones para escoger a los miembros del Congreso, institución que en general no contaba con alta credibilidad ciudadana<sup>36</sup>. A su vez, en las regiones, como parte de los repertorios de control y relacionamiento con la población –con uso o no de la violencia directa- los actores armados influían o decidían sobre quiénes votar. En el caso del paramilitarismo se sugirió, desde antes de la conformación decisiva del cuerpo legislativo, que este tendría un 35% de representación paramilitar. Por su parte, las FARC secuestraban, amenazaban o desplazaban a los candidatos, así como a los funcionarios públicos de las diferentes localidades en que hacían presencia<sup>37</sup>.

El resultado de las elecciones legislativas mantuvo la conformación del Congreso con los representantes de los partidos y fuerzas políticas tradicionales, de las cuales, a su vez, algunos migraron su apoyo al candidato Uribe Vélez. La oposición representada en 17 congresistas – cuatro de ellos con votaciones altas en las elecciones legislativas- apoyó la candidatura de Luis Eduardo Garzón que un año más tarde ganaría la elección de alcalde de Bogotá.

---

<sup>34</sup> La misma fuente periodística señalaba que “Uribe es quien la gente cree que tiene el carácter, la convicción y el respaldo para hacerlo [acabar con la guerrilla]; la sangrienta ofensiva de ese grupo guerrillero en todo el país, que ha acudido a los más siniestros métodos terroristas y dejados tras de sí una estela de muertos, heridos y destrucción, ha colmado la paciencia de los colombianos (Semana, Edición No. 1031).

<sup>35</sup> En la Gran Encuesta Nacional se observaba que Álvaro Uribe contaba con la intención de voto del 59,5%, Horacio Serpa 24% y Noemí Sanín del 5,1% (Semana, Edición No. 1035, 32-33)

<sup>36</sup> Muestra de ello se puede ejemplificar en los resultados de las encuestas. Según una de ellas realizada por Semana semanas antes del día electoral, el 49% de los encuestados consideraba que el Congreso poco aportaba al país, en tanto que un 28% adicional creía que no apartaba nada (Edición No. 1035, 33) y el 57% tenía una imagen desfavorable del Congreso (Edición No. 1035, 36). Esta mala imagen fue capitalizada por el candidato Uribe que proponía la derogatoria del Congreso para reducir su tamaño.

<sup>37</sup> Cfr. Semana, Edición No. 1033.

### 3.2. Ocho años de seguridad democrática

Como se ha destacado anteriormente, Álvaro Uribe Vélez se erigió como Presidente de la República en 2002, y tras una reforma constitucional, fue reelegido en el año 2006. Su llegada a la presidencia se vio favorecida por cuatro factores fundamentales (Gutiérrez, 2004, 87): el primero, recibió un país sumido en la guerra y desconfiado de los procesos de paz; segundo, una policía reformada y autónoma, influenciada en sus operativos por los Estados Unidos; en tercer lugar, recibe unas fuerzas armadas que habían superado un período de traumatismo, en el sentido de que, entre 1996 y 1998, habían sufrido grandes derrotas militares, superadas a partir de 2001; el cuarto elemento, es que Uribe llega a la presidencia con un apoyo y niveles de aceptación altos por parte tanto del Congreso como de la opinión pública en general, y de las fuerzas armadas en particular, que lo veían como un líder que merece su acatamiento.

En consecuencia, el candidato Uribe a pesar de que militó en el Partido Liberal y su carrera política representa las prácticas tradicionales del ejercicio de la política en Colombia<sup>38</sup>, realizó su campaña sin el apoyo de un partido en específico, queriéndose mostrar ajeno a esas prácticas e independiente de cualquier presión clientelar. Esto le permitió mostrar la imagen de político íntegro ante la opinión pública y ganar el favoritismo de múltiples sectores sin atender a objetivos e ideologías políticas, negociar de forma autónoma la agenda legislativa, presionar al Congreso para la aprobación de sus proyectos y hacer uso de la cuota burocrática según sus propios intereses.

El discurso de “mano firme, corazón grande” y la promesa de una “Colombia sin guerrilla y sin paramilitares. [Con] autoridad legítima del Estado [que] protege a los ciudadanos y disuade a los violentos” (Presidencia de la República, 2002, punto 26) se desarrolló a través de la política de defensa y seguridad democrática, eje de sus dos gobiernos, y apuesta de

---

<sup>38</sup> Al respecto el estudio de Gutiérrez Sanín puede resultar útil para la comprensión de los partidos políticos en Colombia, más allá de cooperaciones unidas por la corrupción y la oferta de puestos. Destaca, por el contrario, su fraccionalismo, expresado entre otras, en que se han constituido en partidos de candidatos, quienes son los dueños directos de los votos; a su vez, señala que los partidos se mantienen unidos a través de una combinación de incentivos selectivos materiales y recursos identitarios; también hace mención a la desconfianza de las élites económicas a los partidos aunque recurren a su intermediación para la garantía de sus intereses; finalmente, advierte la participación directa en política de grandes organizaciones ilegales-los carteles de la droga, la insurgencia o los paramilitares- y de su relación con los partidos tradicionales (Cfr Gutiérrez, 2007).

proyecto político. Con esta, además, se erigió la promesa de que al país vendría toda suerte de advenimientos positivos en forma de círculo virtuoso, garantizando la inversión del sector privado –nacional y extranjero-, y con este, el crecimiento económico, seguido por la reactivación del empleo y la disminución de los índices de pobreza.

Cabe destacar que la política de seguridad democrática fue la política marco mediante la cual se trazaron las líneas básicas del gobierno. En ella, se definieron seis amenazas, las cuales ponían en “riesgo inmediato a la nación, las instituciones democráticas y la vida de los colombianos” (Presidencia de la República, 2003, 24). Al terrorismo se le identificó como un “método” -según el texto que presenta la política- aunque para evidenciarlo se usaron cifras de masacres y asesinatos de civiles, las amenazas y homicidios de autoridades locales y los atentados contra la infraestructura económica. Al terrorismo se sumó como amenaza el narcotráfico (llamado negocio de las drogas ilícitas por el gobierno nacional), sin plantease diferencias en las distintas etapas de la cadena<sup>39</sup>; con este aparece el lavado de activos como fuente de la financiación del terrorismo proveniente no sólo de narcotráfico sino de otras conductas como el contrabando o el robo de hidrocarburos, el tráfico de armas, el secuestro y la extorsión. Estos últimos, a su vez, se constituían en delitos considerados amenazas para la seguridad porque estaban relacionados directamente con el actuar de las guerrillas y de los paramilitares. Finalmente, el homicidio se incorporó como amenaza dado “el desbordamiento epidémico en dos décadas de la tasa de homicidios, que ha llegado a ser una de las más altas del mundo” (Presidencia de la República, 2003, 31).

En respuesta a estas amenazas se plantearon cinco objetivos estratégicos: i) consolidación del control estatal del territorio, en el cual se incluía la presencia de la fuerza pública en todos los municipios del país, la judicialización de los delitos de alto impacto, el fortalecimiento de la administración de justicia y la disminución de denuncias por violaciones a los derechos humanos; ii) protección de la población, buscando desarticular las *organizaciones terroristas*, reducir el secuestro, la extorsión y el homicidio, prevenir el desplazamiento forzoso y fomentar la reincorporación de quienes *desistan de la violencia*; iii) la eliminación

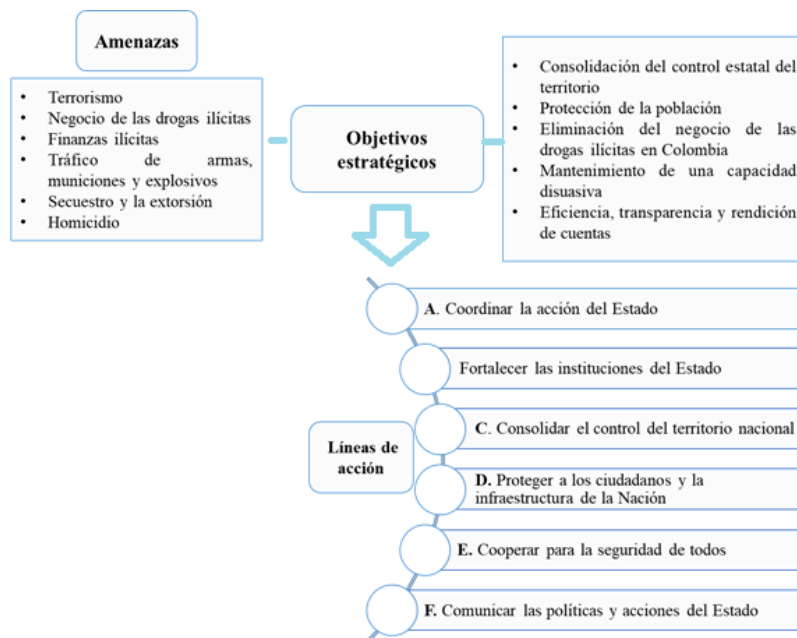
---

<sup>39</sup> Se incluía incluso el consumo como parte de la amenaza; así se afirmó que “Los consumidores en particular deben tomar conciencia de los estragos ecológicos de los que comparten la responsabilidad, como de las pérdidas en vidas (Presidencia de la República, 2003, 27).

del negocio de las drogas ilícitas a partir de la interdicción, la erradicación de cultivos, la desarticulación de las redes del narcotráfico y la incautación de bienes; iv) el mantenimiento de la capacidad disuasiva, dirigida a la protección de las fronteras nacionales; y, v) la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Presidencia de la República, 2003, 32-32).

Finalmente, para alcanzar estos objetivos y combatir las amenazas se diseñaron seis líneas de acción (Presidencia de la República, 2003): i) coordinar la acción del Estado, dirigida a fortalecer y centrar la articulación institucional en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional -y de los consejos de seguridad a nivel territorial-, la junta de Inteligencia Conjunta, el Ministerio de Defensa y la creación de estructuras de apoyo; ii) fortalecer las instituciones del Estado (el sistema judicial, las fuerzas armadas, la inteligencia y las finanzas del Estado; tercero, consolidar el control del territorio nacional, planteándose acciones como las zonas de rehabilitación, la eliminación del narcotráfico y el diseño de estrategias en materia de seguridad urbana, entre otras; la cuarta línea se llamó proteger a los ciudadanos y la infraestructura de la Nación, planteando acciones relacionadas con la protección de personas en situación de riesgo y desplazadas, acciones contra el terrorismo, el secuestro y la extorsión, junto a la protección de desmovilizados y niños combatientes, protección de la infraestructura económica y la red vial, entre otras; la penúltima línea “cooperar para la seguridad de todos” desarrolló la idea de que todos los ciudadanos deben contribuir a la seguridad, de allí la puesta en marcha de redes de cooperantes o el programa de recompensas, por ejemplo; finalmente, se señaló la importancia de comunicar las políticas y acciones del Estado de manera permanente, así como emprender un “ejercicio de diplomacia pública para explicar el carácter particular de los problemas de Colombia” (Presidencia de la República, 2003, 65).

En el siguiente diagrama se sintetiza la política de seguridad democrática:



Elaboración propia, basado en Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional (2003)

En la política se subordina el poder judicial a los objetivos de la seguridad, primando esta sobre otros sectores:

La verdadera seguridad depende no sólo de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia, del Gobierno de cumplir con las responsabilidades constitucionales del Estado y del Congreso de legislar teniendo presente la seguridad como el bien común por excelencia de toda la sociedad (Presidencia de la República, 2003, 12).

En materia de orden público, lo primero que hizo el gobierno nacional –al tercer día de su posesión- fue declarar el estado de conmoción interior (Decreto 1837 del 11 de agosto de 2002). A su vez, se impulsaron diferentes medidas, en el marco de la política de seguridad democrática previamente descrita, dirigidas al fortalecimiento militar del Estado y acompañadas del endurecimiento de las medidas penales. Así, se instauró el programa de soldados campesinos; se ejecutaron grandes operativos militares de rescate a secuestrados – a manera de ensayo y error, algunos de ellos fueron un fracaso total que derivó en la muerte de las personas secuestradas, y otros, dieron fin al cautiverio-, así como operaciones militares como la Operación Libertad I en Cundinamarca, que significó la derrota y expulsión de las FARC en esa región, y así un retroceso en su plan de *tomarse a Bogotá*, junto a otras, como la Operación Orión en la Comuna 13 de Medellín –años más tarde se develaría que el ejército

actuó en asocio con los paramilitares- y el Plan Patriota que implementó la ofensiva militar en el sur del país –considerada zona cocalera y de retaguardia de las FARC. Además, se logró el incremento del pie de fuerza<sup>40</sup>, tanto con los soldados campesinos –más tarde el Consejo de Estado determinó que no podrían estar en zonas críticas de orden público- como con la extensión del tiempo de los soldados regulares; también, se aumentó la incorporación de soldados profesionales<sup>41</sup> y se crearon brigadas móviles. Por otra parte, el gobierno buscó permanentemente la ampliación de las facultades de la fuerza pública y la discreción de sus operaciones, pues esta con frecuencia se quejaba “de que las normas legales [eran] su mayor obstáculo para combatir a los guerrilleros y los paramilitares” (Semana, Edición No. 1063).

Respecto a esto último y en relación con la justicia, enmarcada en los objetivos de la seguridad democrática, el gobierno buscó que los militares tuvieran funciones de policía judicial, al tiempo que los procesos de extradición se agilizaron y aumentaron<sup>42</sup>, y se planteó incrementar el número de fiscales y procuradores especiales de orden público y contratar un mayor número de defensores públicos (Semana, Edición No. 1059), de tal forma que los procesos de judicialización aumentaran.

Finalmente, es relevante señalar que el Presidente Uribe asumió el control directo de la seguridad reformulando, en algunos aspectos, el pacto de haber dejado a los militares el manejo del orden público a cambio de limitar los excesos de la injerencia militar en los asuntos políticos (Gutiérrez, 2004, 82); no fueron pocas las ocasiones en que *regañó* públicamente a altos miembros de la fuerza pública, removió en varias oportunidades la cúpula militar y les exigió mayores resultados operativos: “los comandantes que vayan bien, magnífico, los que vayan mal y no den resultados, que vayan presentando la renuncia (Semana, Edición No. 1111). Gutiérrez agrega que Uribe actuó en diferentes frentes: el primero, reformuló la tensión básica entre subordinación y autonomía que existió desde 1958, liberando a los militares del acatamiento estrictos de los derechos humanos, eliminando o

---

<sup>40</sup> En cifras globales, se pasó de 203.283 integrantes de las fuerzas militares y 110.123 policías en 2002 a 243.700 y 122.788 en 2004, respectivamente. Mientras que para 2010 estas cifras ascendieron a 266.633 miembros de las fuerzas militares y 160.908 policías (Ávila, 2019, 285).

<sup>41</sup> En 2002 había 21.908 y en 2010 se contaban con 89.918 soldados profesionales (Ávila, 2019, 284).

<sup>42</sup> Según la Corporación Excelencia a la Justicia, a partir de cifra suministradas por el Ministerio de Justicia, se pasó de 12 extradiciones en el año 2000 a un máximo de 207 en 2008; “desde el año 2000 hasta 2010, un total de 1.221 ciudadanos colombianos han sido extraditados”. Ver <https://cej.org.co/sala-de-prensa/justiciometro/extradicion-en-colombia-durante-el-siglo-xxi/>



deteriorando los mecanismos de vigilancia y control sobre las fuerzas armadas respecto a la protección a la población civil, pero, amarrando a las fuerzas armadas en otras dimensiones, sobre todo en términos de gerencia (2004, 88).

Respecto a este último punto, al control sobre los resultados operacionales en cabeza directa del Presidente, se sumó el control en términos administrativos debido a los enormes recursos que se destinaron al sector de la defensa y seguridad: “los civiles se hacen los de la vista gorda ante lo que pueda acontecer con los derechos de los ciudadanos, pero en cambio exigen con voz gruesa que se dé cuenta de dineros invertidos en seguridad y que se responda por los resultados militares” (Gutiérrez, 2004, 82). En este sentido dejó en manos de civiles la Secretaría General del Ministerio de Defensa, encargada de realizar todas las contrataciones, con la idea de usar eficientemente los recursos para ganar la guerra, y por otra, para mostrarle al sector privado que sus sacrificios –vía impuestos- no fueran en vano.

Otro elemento para destacar en el ámbito de las relaciones cívico-militares fue incluir directamente a la ciudadanía en el conflicto, en respuesta a la idea básica de que “el bulto de la guerra lo han cargado casi exclusivamente las fuerzas armadas, sin ningún compromiso real del resto del Estado y la sociedad, siendo el momento de involucrarlos para ganarle la guerra a la guerrilla de una buena vez” (Gutiérrez, 2004, 90). En este sentido se ejecutaron programas como las zonas de rehabilitación, el programa de soldados campesinos o soldados de mi pueblo, la red de informantes y el pago de recompensas por denunciar a *sospechosos*, la propuesta de empadronamiento, entre otras, esfuerzos que procuraron hacer de la sociedad civil una prolongación del gobierno y sus políticas, haciendo de los civiles informantes, vigilantes y señaladores de enemigos reales o imaginarios.

En relación con la dinámica del conflicto armado y la guerra, se resalta la negación de reconocerlo como un conflicto, y se buscó definirlo de otras maneras, por ejemplo amenaza terrorista<sup>43</sup>, lo que trajo consigo consecuencias prácticas, como por ejemplo, las dificultades

---

<sup>43</sup> Siguiendo a Foucault, es importante mencionar que “(...) la negación de la guerra civil, la afirmación de que la guerra civil no existe, es uno de los primeros axiomas del ejercicio de poder” (2016, 28).

para lograr un acuerdo humanitario<sup>44</sup>, tema que estuvo presente permanentemente en la agenda pública y que implicó una suerte de imagen deshumanizante de la mano dura del gobierno, aunque esta imagen se modificaría tras los grandes operativos militares que terminaron en el rescate de los secuestrados.

Otro efecto de la negación del conflicto y de la visión militar de las soluciones planteadas a lo que se llamó las amenazas terroristas, fue el incremento de la estigmatización y persecución al trabajo de las ONG y de los defensores de derechos humanos. El Presidente Álvaro Uribe, el Ministro del Interior Fernando Londoño, las fuerzas militares y otros miembros del gobierno, los catalogaron de cercanos a las guerrillas, al ser opositores de la política de seguridad, denunciar los procedimientos y resultados de los operativos militares y de la fiscalía en razón de los allanamientos y capturas masivas que se generalizaron en el período, especialmente en los primeros años del gobierno y en las denominadas zonas de rehabilitación, todo lo cual significó tanto su persecución judicial y considerarse objetivos militares; en el caso en que las comunidades se declararon neutrales en el conflicto como en San José de Apartadó o en las zonas indígenas del Cauca, se les calificó de guerrilleros<sup>45</sup>; incluso la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas también fue criticada por el gobierno ante los informes de dicha organización reportaba sobre la violación de derechos humanos en Colombia.

Por otra parte, el gobierno adelantó la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Contrario a la oposición respecto a negociar con las FARC –y de *la opinión pública* que se declaró contraria a una salida negociada con dicha guerrilla pero que, según las encuestas, el 66% se declaraba favorable respecto a un proceso con las AUC, (Semana, Edición No. 1056), el gobierno a través del Alto Comisionado para la Paz, Luis

---

<sup>44</sup> El acuerdo humanitario se define como “un acuerdo de voluntades, de carácter humanitario, entre dos de las partes en conflicto, el gobierno y la guerrilla de las FARC, para lograr la libertad de los denominados secuestrados políticos. Se le llama también intercambio humanitario o canje porque para liberarlos las FARC exig[ía] la salida de la cárcel de guerrilleros presos, miembros de su organización” (Heyck, 2009, 89).

<sup>45</sup> En la edición No. 1203 de mayo de 2005 la revista Semana señalaba que “entre el 9 y 10 de mayo el ejército arrestó a 12 indígenas en Jambaló (...) sindicados de colaborar con los frentes guerrilleros que habían realizado la toma a esa población [a la de Toribío]” y agregaba que “los [indígenas] paeces se han opuesto con vehemencia contra la guerrilla como lo ha hecho también contra varias políticas del presidente Álvaro Uribe. Se negaron a vincularse como soldados campesinos; luego, en septiembre de 2004, promovieron una extraordinaria marcha desde el norte del Valle hasta Cali en rechazo a las políticas de la seguridad democrática (...)”.

Carlos Restrepo, llevó a cabo dicho proceso, y con esta el trámite de la *ley de alternatividad penal* que sería aprobada por parte del Congreso como Ley de Justicia Paz - Ley 975 de 2005.

Dicha negociación empezó con la desmovilización de algunos bloques de las Autodefensas; con la firma del Acuerdo de Ralito el 15 de julio de 2003 se formalizaría el proceso que conduciría a la desmovilización de 35 mil integrantes de esa organización, que estuvo marcada por tres temas fundamentales: la extradición por el nexo con el narcotráfico, la concentración de tropas y la verificación por parte de la OEA, y ley de alternatividad penal que les permitiría la suspensión de las penas de prisión por delitos que no figuraran como de lesa humanidad; este último aspecto sería tema de disputa en el Congreso, toda vez que cualquier norma al respecto debía ajustarse a los estándares internacionales relacionados con el juzgamiento de estas conductas, al tiempo que algunos sectores consideraban la posibilidad de que se beneficiaran narcotraficantes, todo lo cual significó, entre otras, el distanciamiento de ciertos sectores con el gobierno<sup>46</sup>.

En este marco se constató la influencia paramilitar en la política nacional y los nexos de políticos, empresarios y funcionarios públicos con las AUC -la llamada *parapolítica*. Así, el comandante de esa organización, Salvatore Mancuso, afirmó que tenían representación directa en el Congreso con un 30% de legisladores, además, debe recordarse que en el año 2003, una vez iniciada la negociación con el gobierno, los comandantes asistieron al Congreso y cerca del 22% de los legisladores estuvieron para escucharlos y ovacionarlos (Semana, Edición No. 1161); igualmente, el DAS, organismo de inteligencia del Estado, había sido infiltrado por esta organización, lo que se tendría en cuenta, entre otras, para acabar con esa entidad.

El fenómeno de la parapolítica y la alta influencia paramilitar, en palabras de Duncan (2005) obedece a la infiltración de redes mafiosas desde las zonas semiurbanas y rurales de las autodefensas hacia las ciudades más grandes de Colombia, aspirando a convertirse en el Estado en dichas zonas del país<sup>47</sup>; complementado el análisis, Gutiérrez (2012) explica que

---

<sup>46</sup> Es el caso del Senador Rafael Pardo, quien apoyó al Presidente y a la política de seguridad democrática, pero se distanció del gobierno por la ley de justicia y paz.

<sup>47</sup> Señala Duncan que “el narcotráfico permitió a las facciones armadas de los señores de la guerra no sólo establecerse en la estructura de poder regional sino también nacional. Los votos para el Senado y la Cámara de

es el resultado de una “relación especial” entre el paramilitarismo, el régimen político y el Estado, basada en la privatización de la seguridad, que

habilitó poderosamente a los paramilitares, permitiéndoles actuar en red con toda clase de actores, tanto legales como ilegales. Dicha privatización es posible por: simpatías ampliamente difundidas en el aparato de seguridad, una forma estándar de agregación y tramitación de intereses por parte del sistema político, y porque existió una agenda y una fuerte presión de las élites vulnerables, que tenían intereses, emociones y actitudes especiales relacionados con el conflicto, y una posición privilegiada en términos de clientela de seguridad” (Gutiérrez, 2012, 128).

Por otra parte, el desempeño del legislativo fue determinado por la agenda del gobierno; ejemplo de ello es la configuración del Congreso tras las elecciones del 2002 en el que integrantes de los partidos y las fuerzas tradicionales se alinearon con el discurso ganador, convirtiéndose en *uribistas* –sectores del Partido Liberal, el Partido Conservador y legisladores que llegaron al Congreso con el apoyo del candidato Uribe-, y tras la reforma política del 2003 se crearon múltiples partidos cuyo primer objetivo era apoyar al Presidente –Partido de la U, Cambio Radical, Alas Equipo Colombia, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática, Colombia Viva, entre otros). Estas fuerzas, si bien dependientes del gobierno y de la popularidad presidencial, negociaban, en todo caso, su lealtad a cambio de la cuota burocrática del Estado, y en no pocas oportunidades desafiaron al gobierno nacional en aras de sus propios intereses (es el caso de la aprobación de la reforma política de 2003 o la elección en agosto de 2004 de Humberto Sierra Porto como Magistrado de la Corte Constitucional y no del candidato que tenía el apoyo presidencial).

Otro ejemplo de esta presidencialización fue el impulso al referendo del año 2003: si bien no contenía temas de seguridad sino principalmente de orden fiscal, el proyecto y la campaña de aprobación se desarrollaron como un medio por el cual revalidar la legitimidad y autoridad del gobierno y una carta en blanco firmada por la ciudadanía para que el gobierno definiera con total autonomía el rumbo del país, tanto así que Álvaro Uribe, en calidad de Presidente,

---

Representantes pasarían por la aprobación de la agenda política nacional que fuera del interés de los señores de la guerra. Los candidatos que no pactaran con las AUC no podrían realizar campañas ni contabilizar votos en sus zonas de dominio. El propio Salvatore Mancuso en una entrevista reveló que las fuerzas de las autodefensas dominaban un 35% del Senado colombiano” (2005, 23)

primero presionó al Congreso para la aprobación de la ley que le diera viabilidad<sup>48</sup> y luego lideró la campaña de aprobación, acompañado por el Congreso, los empresarios y algunos medios de comunicación<sup>49</sup>. Su no aprobación, vía abstención en octubre de 2003, a la que sindicatos, fuerzas políticas independientes, el Partido Liberal y otros sectores sociales le apostaron, demostró “el desconocimiento o menosprecio por parte del gobierno de la intensidad de la lucha a la que se dedicarían estos sectores cuyos intereses no habían logrado ser conciliados” (Amézquita, 2008, 96).

Igualmente, la reelección presidencial desde mitad de gobierno ocupó la agenda legislativa y del Ejecutivo. Recién se había votado el referendo (año 2003), se inició la campaña por la reelección. Desde inicios del año 2004 se empezó a construir el escenario para la reforma constitucional que permitiera que el Presidente repitiera mandato, apoyado, principalmente en la favorabilidad de las encuestas –un 72% (Semana, Edición No. 1146), tanto así que se consideraba que la Corte Constitucional, independientemente de la conveniencia de la figura y su afectación a la división de poderes diseñada en la Constitución de 1991, no podría declararla inconstitucional, pues su decisión sería altamente impopular. En palabras de Palacios:

Uribe debió su reelección a la popularidad de una conjunción fraguada por él, avezado político profesional: la seguridad en las vías troncales del país; el Plan Patriota contra las FARC; la desmovilización de los paramilitares y la capacidad de mantener en vilo las negociaciones con el ELN en la Habana (2012, 142).

Pese a las disputas o discrepancias que pudieran existir entre el Ejecutivo y el legislativo, el Congreso de mayorías uribistas aprobó casi todas iniciativas del gobierno, entre otras, dio visto bueno a la prórroga de la tercera declaratoria del estado de conmoción interior, y con este, a las medidas expedidas para el control del orden público, el estatuto antiterrorista, la Ley de Justicia y Paz, la ley que convocaba a un referendo para aprobar una segunda reelección presidencial, los presupuestos asignados a las fuerzas militares, entre otros.

---

<sup>48</sup> “el jueves pasado (...) tanto el presente Álvaro Uribe, como el ministro del Interior, Fernando Londoño, amenazaron a los congresistas con acudir al pueblo y pedir la revocatoria si no se aprobaba para esa misma noche, a las 12 en punto, la totalidad del proyecto de referendo” (Semana, Edición No. 1067).

<sup>49</sup> “(...) el Presidente es el primero en estar en el frente de batalla para sacarlo adelante. Por eso no hay emisora, programa de radio o entrevista en la cual no aparezca el primer mandatario” (Semana, Edición No. 1120).

Para terminar este capítulo, resulta importante mencionar la permanente tensión con la Corte Constitucional debido a los fallos de revisión de constitucionalidad en relación con las leyes, decretos y medidas gubernamentales, por los cuales se le llamó *aliada de los enemigos*. Un titular de una noticia puede dar cuenta de esta situación: “¿Corte de Ali Babá? Tres fallos recientes de la Corte Constitucional despiertan la polémica sobre hasta dónde la ley termina amparando a los delincuentes” (Semana, Edición No. 1096), a propósito de decisiones vinculadas con la pérdida de investidura, el mercado de autopartes y la prisión domiciliaria en casos de condenados por ciertos delitos; también, cuando la Corte determinó inexecutable la tercera declaratoria de estado conmoción interior, y más aún, cuando declaró por vicios de procedimiento insubsanables inexecutable el estatuto antiterrorista, proyecto bandera de la seguridad democrática, por lo cual, en las fechas de cambio de magistrados, el gobierno le apostó por candidatos más “afines” con sus políticas.

A lo anterior se sumó el llamado *choque de trenes*; en este caso la Corte Suprema de Justicia criticó las decisiones de la Corte Constitucional<sup>50</sup>, apoyando al gobierno en el proyecto de reforma a la justicia que buscaba, entre otras, quitarle facultades a la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la conveniencia de los decretos de excepción, la facultad para que el Presidente nombrara al Fiscal General de la Nación y limitar la acción de tutela –mecanismo judicial de amparo de derechos fundamentales.

Finamente, la relación justicia y seguridad significó la primacía de esta última; ejemplos de esto se han mencionado, como los allanamientos y capturas de sospechosos de ser terroristas sin garantías procesales y sin los suficientes indicios para tal señalamiento, así como el incremento de las penas por delitos considerados terroristas o financiadores del terrorismo. Otro ejemplo se encuentra en las acciones planteadas de las líneas de acción de la política de seguridad democrática; en materia de coordinación de las acciones del Estado no aparecen las instituciones del sector justicia y tampoco en relación con lo que se concibió como control territorial, reduciéndolo a la presencia de la fuerza pública; respecto al fortalecimiento institucional, su concepción no estaba en función de la justicia como un derecho de la ciudadanía para la resolución de sus conflictos, sino para legitimar las acciones militares y

---

<sup>50</sup> “La Corte Suprema en un comunicado de prensa, dijo que la Constitucional se había convertido en una amenaza y en un atentado contra la democracia y la división de poderes” (Semana, Edición No. 1140)

para la persecución del terrorismo. En este contexto, resultó mucho más eficaz la política en relación con el fortalecimiento de la fuerza pública que de la justicia. La introducción del sistema penal oral acusatorio, en donde se buscaba privilegiar preacuerdos y aplicar otras figuras como el principio de oportunidad para hacer más ágil la justicia penal y centrar los esfuerzos de la Fiscalía en el crimen organizado, sin los recursos necesarios –presupuestales, físicos y humanos- para implementar la oralidad y con una cultura altamente punitivista, terminó por no cumplir con los objetivos generales de la reforma.

Se cierra este capítulo, a manera de conclusión, señalando que para el período estudio se destaca el advenimiento de un nuevo escenario internacional tras los atentados del 11 de septiembre en el que la agenda global se marca por la lucha contra el terrorismo, lógica en la que el conflicto armado interno en Colombia es insertada y en la cual las tensiones y dificultades del proceso de paz entre la guerrilla de las FARC y el gobierno nacional -iniciado en 1998- se hacen insostenibles, lo que condujo por la dinámica de la confrontación a su fin en febrero de 2001. Este panorama favorece el discurso de la *mano dura* y las promesas de derrotar militarmente a las FARC, escenario que favoreció la popularidad de Álvaro Uribe Vélez y que determinó su llegada a la presidencia en el año 2002 con el apoyo de un cuerpo legislativo elegido en marzo de 2002 que alineó sus intereses a los del Ejecutivo. Así, la política de seguridad democrática, en cabeza directa del Presidente Uribe, fue el eje del gobierno durante los 8 años de mandato (tras aprobación de la reforma constitucional que permitió la reelección presidencial), enfocada en la lucha contra el terrorismo, catalogado como la principal amenaza a la seguridad y a la estabilidad institucional, todo lo cual subordinó otros problemas de política y determinó las estrategias y acciones como respuesta al *desafío terrorista*.

#### **4. La definición de la política criminal en Colombia: actores, discursos e imaginarios**

La política criminal no se agota ni en los códigos penal, de procedimiento o penitenciario, y tampoco en las normas (como toda política pública), aunque en el presente trabajo se ha limitado al análisis de su definición vía normativa y sólo en relación con la primera fase de la política: su definición.

Con base en la revisión de las diferentes normas caracterizadas por ser de iniciativa gubernamental, es decir, presentadas e impulsadas por el gobierno nacional, junto a sus respectivos debates parlamentarios, se busca encontrar en el discurso -el escrito de las normas y el texto que transcribe las intervenciones en el Congreso- la caracterización de las fuerzas y actores que adquieren un papel relevante en la definición de la política así como las estrategias e intereses en disputa, a partir de la exposición de los argumentos, opiniones y recursos con los cuales los intervinientes buscan posicionar y darle relevancia a sus creencias y a su proyecto político. Además, se observan cuáles son los objetivos de la política identificados por los diferentes actores que intervienen en materia de criminalización, así como los problemas y las soluciones privilegiadas.

El corpus como texto y resultado de la conversación (en el caso de los debates legislativos, por ejemplo) se considera aquí discursos y en esa medida, parte del ejercicio de poder, resultado de las fuerzas en pugna y condensado en las leyes y regulaciones que se imponen directa y coercitivamente (Van Dijk, 2009, 59). Además del resultado concreto -las leyes, los decretos y las sentencias, se constata que

el poder también se puede manifestar en el discurso de manera más indirecta como representación, a través de una expresión, una descripción o la estigmatización de los actores poderosos o de sus acciones e ideologías. El poder discursivo suele ser persuasivo, directa o indirectamente y, por consiguiente, destaca razones, argumentos, promesas, ejemplos u otros medios retóricos que aumentan la probabilidad de que los rectores construyan las representaciones mentales que se intenta imponerles (...) (Van Dijk, 2009, 59).

Son 37 normas las analizadas (cuadro número 1; en el anexo 1 se encuentra el detalle su descripción), específicamente, su articulado, junto con los considerandos en los casos de los decretos, y la exposición de motivos, los informes de ponencias y debates para las leyes, así



como las consideraciones de la Corte Constitucional y las intervenciones de otros actores en las sentencias de constitucionalidad. Se advierte que 18 de ellas corresponden a decretos con fuerza de ley y obedecen a medidas directamente presidenciales de carácter excepcional relacionadas con el orden público, en las cuales se decretó el estado de conmoción interior<sup>51</sup> o de emergencia social<sup>52</sup> bajo justificaciones relacionadas con la inestabilidad institucional, el incremento de las acciones violentas por parte de actores armados ilegales y la necesidad de contar con facultades excepcionales para darles respuesta; bajo la sombrilla del estado de excepción<sup>53</sup> se introdujeron cambios en las normas procesales penales y al código penal para la persecución y sanción de diferentes conductas; en ocho casos fue directa la intromisión del Ejecutivo en los cambios penales, al tiempo que se introdujeron mecanismos para el fortalecimiento de la fuerza pública, medidas de control territorial -en las zonas de alta intensidad del conflicto armado a través de zonas de rehabilitación-, las cuales a su vez modifican y delimitan el accionar de las instituciones, y amplían las facultades en la limitación y en el ejercicio de los derechos fundamentales.

Por otra parte, son tres leyes ordinarias y un acto legislativo (declarado inexecutable, el *estatuto antiterrorista*) que modificaron los códigos penal y de procedimiento penal, en relación con el secuestro y la extorsión, el hurto a hidrocarburos, la financiación del terrorismo y el terrorismo, todos estos asociados y vinculados como problemas de orden

---

<sup>51</sup> El estado de conmoción interior está vinculado con la perturbación del orden público. Según el artículo 213 de Constitución. Este “fue instituido por el Constituyente, para los casos de grave perturbación del orden público que puedan desestabilizar las instituciones, alterar la seguridad ciudadana o la convivencia pacífica. La noción de orden público político está íntimamente ligada a la normalidad de la vida cotidiana y se identifica con la paz”, además se prevé cuando la situación de alteración de orden público “no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía” (Sentencia C-179-94).

<sup>52</sup> El estado de emergencia (art. 215 de la Constitución) se prevé para aquellos casos de amenaza o perturbación del orden económico, social y ecológico del país, cuya gravedad no pueda ser controlada con la legislación vigente siendo “indispensable acudir a nuevas medidas con el fin de conjurar las situaciones de crisis que ya han acontecido o que aún no se han presentado, pero que muy seguramente van a tener ocurrencia en un lapso corto (Sentencia C-179-94).

<sup>53</sup> La Constitución Política de 1991 en el capítulo VI, del Título VII -*De los Estados de Excepción*, reconoce tres estados de excepción “cuyas diferencias se establecen en función de sus causas, consecuencias y gravedad, los que fueron instituidos para hacer frente a situaciones que se juzgan excepcionales, las cuales no es posible contrarrestar con las medidas ordinarias que consagran la Constitución y la ley” (Sentencia C-179-94). Son tres “tipos” de estado de excepción: además de los referenciados en los pie de página anteriores (estado de conmoción interior y estado de emergencia económica, social, y ecológica) se consagra el estado de guerra exterior (art. Constitucional 212).

público sobre los cuales, se asumió, que el Estado debería tener mayores instrumentos de persecución y sanción.

**Cuadro 1. Corpus**

#	Norma	Título
1	Ley 733 de 2002	por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones
2	Decreto 1837 de 2002	por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior
3	Sentencia C-802/02	Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002
4	Decreto 2555 de 2002	por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior
5	Decreto 1838 de 2002	por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad democrática
6	Sentencia C-876/02	Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1838 de 2002
7	Decreto 245 de 2003	por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior
8	Sentencia C-327/03	Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003
9	Decreto 2002 de 2002	por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación
10	Sentencia C-1024/02	Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 2002 de 2002
11	Decreto 2929 de 2002	Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002
12	Sentencia C-122/03	Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002
13	Decreto 2001 de 2002	por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados
14	Sentencia C-1064/02	Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2001
15	Decreto 1900 de 2002	por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones
16	Sentencia C-939/02	Revisión constitucional del Decreto 1900 de 2002
17	Decreto 2180 de 2002	por el cual se modifican los artículos 4° y 6° del Decreto 1900 de 2002
18	Sentencia C-1065/02	Revisión constitucional del Decreto 2180 de 2002
19	Decreto 2748 de 2002	por el cual se expiden normas en materia procesal penal
20	Sentencia C-149/03	Revisión constitucional del Decreto 2748 de 2002
21	Decreto 1975 de 2002	por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción del dominio
22	Sentencia C-1007-02	Revisión constitucional del Decreto legislativo 1975 del 3 de septiembre de 2002
23	Decreto 1959 de 2002	por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002
24	Sentencia C-947/02	Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1959 de 2002
25	Ley 1028 de 2006	por la cual se adiciona el Código Penal y se dictan otras disposiciones
26	Ley 1121 de 2006	por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones
27	Decreto 3929 de 2008	por el cual se declara el estado de conmoción interior
28	Sentencia C-070/09	Revisión de constitucionalidad del Decreto 3929 del 9 de octubre de 2008
29	Decreto 4333 de 2008	por el cual se declara el Estado de Emergencia Social

30	Sentencia C-135/09	Revisión de constitucionalidad del Decreto 4333 del 17 de noviembre de 2008
31	Decreto 4336 de 2008	por el cual se modifica el Código Penal [relacionado con la captación ilegal de dineros]
32	Sentencia C-224/09	Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4336 del 17 de noviembre de 2008
33	Decreto 4449 de 2008	por el cual se adiciona y modifica el Código Penal
34	Sentencia C-225/09	Revisión constitucional del Decreto 4449 de 2008
35	Decreto 4450 de 2008	por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal
36	Sentencia C-226/09	Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008
37	Proyecto de acto legislativo 223 de 2003 Cámara	por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo [Estatuto Antiterrorista]

En este capítulo se presenta y contextualiza, de manera general, la política criminal en Colombia como tema central de la tesis; en segundo lugar, se describen los actores que definen la política criminal. Para su desarrollo se señalan, de manera general, aquellas instituciones que por regla tienen injerencia en su fase primaria; tercero, se relacionan las personas que ocuparon aquellos cargos protagonistas en la definición de la política y que, en los procesos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, debatieron, sancionaron y validaron las diferentes normas de intervención político criminal. En este caso, se describe su perfil académico, político y su trayectoria pública, con lo cual se busca entender al Estado, su aparato, proyectos y poder producto de un conjunto amplio de relaciones sociales que se representan en esas trayectorias públicas, así como una articulación diferencial entre las fuerzas políticas que a su vez no son independientemente del Estado, como bien lo plantea el enfoque estratégico relacional. Se finaliza con la presentación de los problemas y objetivos que construyen en sus discursos e imaginarios, los cuales se escogen como ámbitos de intervención estatal.

#### **4.1. Apuntes generales sobre la política criminal en Colombia**

La política criminal puede entenderse como violencia estatal organizada y una forma de ejercer el poder del Estado a partir de la definición y persecución de las conductas que se definen como criminales (Grosso, 1999, en Muñoz, 2015; Larrandart, 2006); así, comprende un dominio crítico de la intervención estatal, dadas sus áreas de injerencia, la participación de diversas instituciones, los niveles de gobierno y los actores de diferente naturaleza que en ella convergen; esta es su relevancia como instrumento del Estado colombiano en medio del conflicto armado, y en este contexto ha estado inscrita en las políticas de orden público.

Al ser la política criminal una forma del carácter organizado del ejercicio del poder se concluye que esta política implica que: a) el ejercicio de la violencia estatal nunca es ni ha sido un hecho aislado o circunstancial; b) siempre ha respondido a una intencionalidad más o menos explícita, es decir, se ha fundado en alguna "necesidad"; c) se ha ejecutado con distintos niveles de participación (reyes, príncipes, jefes, alcaldes, jueces, verdugos, soldados, policías, etc.); d) ha procurado algún "efecto" que va más allá del ejercicio de la violencia misma; e) siempre ha tenido algún nivel de "ritualización" y g) siempre ha tenido algún nivel de "justificación" (Binder, 2010, 210).

En relación con su comprensión práctica y como política pública, se puede sostener que la política criminal es una de las diferentes políticas públicas del Estado cuyo objeto de intervención, es decir, el problema de política, son las conductas consideradas “reprochables o causantes de perjuicio social”, junto a la criminalidad e impunidad, al tiempo que se ocupa del restablecimiento de los derechos de las víctimas y de la resocialización de quien comete la conducta punible, como fin máximo de la pena (Corte Constitucional, T-718 de 2015).

En este desarrollo se han identificado tres fases de criminalización, y una cuarta que puede llamarse *fase cero*, que es la de prevención, en la que “la acción pública debe orientarse a la coordinación y articulación institucional, y las recomendaciones de políticas en diferentes sectores y niveles de intervención para el logro de la prevención y reducción de los fenómenos violentos y criminales” (Romero et. al, 2017, 147). Las tres fases de criminalización son (Comisión Asesora, 2012, p. 17):

- La criminalización primaria, que comprende los procesos mediante los cuales se reconstruye el problema que debe ser intervenido, se diagnostican los esfuerzos institucionales y sociales para afrontar tal situación problemática; se definen los delitos y el proceso para investigarlos y sancionarlos. En el caso de la presente tesis, esta fase es el eje de estudio, en clave de cómo los actores hegemónicos definen los problemas - tanto los sujetos o enemigos como las situaciones sobre las cuales intervenir-, algunas respuestas y cómo realizan tal definición.
- La criminalización secundaria conocida como la dimensión de la justicia en marcha. Es la implementación de las decisiones que han sido adoptadas en las normas y en los

documentos de política, materializadas en la persecución, la investigación y judicialización, y en la articulación de los actores involucrados.

- La criminalización terciaria es la dimensión del castigo y el cumplimiento de la sanción. Allí tiene lugar la ejecución de la pena impuesta y de la privación de las libertades bajo alguna de las modalidades de ejecución penitenciaria; de los procesos de resocialización y redención de la pena.

En términos menos prescriptivos, plantea Vilma Liliana Franco que la criminalización hace parte de la misma estructura institucional y del mismo funcionamiento estructural del Estado, y agrega que

cierta conformidad a la ley cumple una función en el conflicto político tanto en la coerción como en la legitimación u organización del consenso. Dentro de los límites que establece el derecho, la coerción suele considerarse y defenderse [...] como una expresión legítima para buscar la sujeción ciudadana a la ley para garantizar la seguridad y preservar la unidad formal del poder político (2009, 252).

En este contexto, la comprensión de la política criminal en Colombia durante los últimos años ha girado en torno a los problemas que ha destacado la Corte Constitucional. En Sentencia C-646 de 2001 señala que la política criminal comprende un conjunto diverso de respuestas estatales de carácter social, jurídico, económico, cultural, administrativo e incluso tecnológico, lo que no limita la política criminal a los códigos o a las respuestas basadas en la promulgación de leyes penales. Existe un consenso general cuando se sostiene que la política criminal en Colombia ha sido reactiva –no planificada, sin objetivos claros, sin medios definidos, y en respuesta a la coyuntura y a las presiones mediáticas conforme suceden hechos violentos-, incoherente –sin relación medios-objetivos-, sin fundamentos empíricos –escasean los estudios y el análisis en relación con la comprensión de los fenómenos criminales, así como el análisis sobre la eficacia e impacto de las medidas a implementar o las ejecutadas-, carente de la perspectiva de derechos humanos y basada especialmente –sino únicamente– en el sistema penal y en la pena privativa de la libertad como las medidas principales para resolver los problemas de criminalidad (Comisión Asesora, 2012; Corte Constitucional, T-718 de 2015).

Respecto a la fase de criminalización primaria la Corte Constitucional señaló que

El adecuado funcionamiento y los buenos resultados de las reformas legales dependen de que éstas no hayan sido fruto del capricho del legislador, de ímpetus coyunturales, de simples cambios de opinión o del prurito de estar a la última moda, sino de estudios empíricos y de juiciosas reflexiones sobre cuál es el mejor curso de acción. Por eso, la articulación jurídica de una política debe, racionalmente, ser antecedida de la definición de sus elementos constitutivos, de las metas y de las prioridades (C-646 de 2001).

En relación con lo que se llamó “el capricho del legislador” es evidente que ha habido un uso general del derecho penal como respuesta privilegiada a los fenómenos criminales. En un estudio realizado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (Cita y González, 2017) se analizaron las 53 reformas al Código Penal Colombiano (hasta el año 2016), las cuales en su mayoría han creado nuevos tipos penales –las conductas que se consideran delitos-, al tiempo que se han incrementado las penas en muchos de los ya existentes, y en la relación con el monto mínimo este incremento ha hecho de la detención preventiva la regla.

Además, el estudio demuestra que, a pesar de la amplia modificación de la legislación para aumentar penas, crear delitos y ampliar la cobertura de los mismos, la población efectivamente privada de la libertad se circunscribe a un número de delitos muy reducidos (21), lo cual es un indicio de un uso expresivo del derecho penal cercano a lo que se ha descrito como populismo punitivo (Cita y González, 2017).

Ahora bien, respecto a la política criminal como “instrumento de resolución inmediata y coyuntural de conflictos políticos” (Díez, 2008), dicha política ha estado definida por la persistencia de la guerra –como factor estructural del contexto colombiano-, “produciendo una incesante movilidad del “enemigo”, siendo el derecho un instrumento bélico”, y el uso del poder punitivo una herramienta que permite explicar, entonces, cómo se configura un programa de política criminal (Muñoz, 2015, 36). El derecho penal se constituye, así, en el eje de la represión-consenso cumpliendo una función en el conflicto social tanto en la coerción como en la legitimación u organización del consenso.

Complementa esta visión Franco (2009) al señalar que el enemigo no solo ha sido el guerrillero, sino las fuentes de inseguridad que se asocian con su quehacer: el narcotráfico, las redes de extorsionistas y aquellos relacionados con el crimen organizado. También lo son grupos sociales objeto de estigma y estereotipia, tanto por los delitos que se les puede imputar

de forma individual (robos, atracos, lesiones, etc.) como aquellos que representan conductas desviadas (prostitutas, drogodependientes, etc.). Agrega Iturralde (2003) que la acción represiva del Estado, en el marco de la relación entre guerra y política criminal, se ha dirigido a un vasto número de conductas y la legislación en la materia se ha caracterizado por su vaguedad y ambigüedad de su formulación, en la que muchas veces se encuadra como enemigos a sectores sociales estigmatizados. La consecuencia es un derecho penal autoritario en el que hay alta injerencia del Ejecutivo sobre la rama judicial “que de excepcional y transitorio en el régimen constitucional ha pasado a convertirse en ordinario y permanente” (Sotomayor, 1999, 94).

#### **4.2. ¿Quién define la política criminal?**

En la definición de la política criminal son varios los actores que argumentan, contrargumentan, atacan o defienden posturas, realizan señalamientos sobre los “otros” en contraposición a “nosotros”, y esto es así porque el Estado en abstracto no actúa, por el contrario, son los grupos de políticos y funcionarios estatales ubicados en partes y niveles específicos del sistema estatal quienes activan, en este caso, los poderes y las capacidades estatales represivas en instituciones particulares (Jessop, 2008). En el presente apartado se describen los actores que definen la política criminal. Para su desarrollo se señalan, de manera general, las instituciones que por regla tienen injerencia en su fase primaria.

Este análisis permitirá comprender la manera en que un proyecto hegemónico privilegia ciertos intereses particulares, la concepción del interés general (Jessop, 2008, 28), junto a la interacción entre la selectividad estratégica inscrita en el marco de los límites constitucionales de la facultad legislativa del Presidente, como de las funciones naturales del Congreso a la hora de legislar, así como el desempeño de los actores “capaces de reformular dentro de ciertos límites sus propias identidades e intereses” (Jessop, 2008, 41).

Entonces, de manera general se puede señalar que el presidente de la República -él mismo o través de sus ministros y funcionarios- tiene la facultad de definir la política criminal a través de diferentes políticas públicas y también en su intervención en el proceso legislativo. Si bien hay separación de poderes y, por ejemplo, no puede juzgar ni sancionar a quienes violen la ley, si puede incidir en la orientación del ordenamiento jurídico que marca las pautas de los

jueces, participar en la asignación del presupuesto, etc., e interactuar con las diferentes fuerzas para acordar estrategias o acciones de política.

La Constitución Política señala en su artículo 154 que “las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución”. Si bien la expedición de leyes es una competencia exclusiva del Congreso como órgano legislativo, los proyectos de ley o acto legislativo presentados por el gobierno son impulsados y orientados por este a través de la intervención respectiva de los ministros<sup>54</sup>, en el caso de los temas de esta tesis, de los ministerios de Defensa, Justicia e Interior, principalmente, así como por las fuerzas parlamentarias que los acompañan o que son del partido o grupo político del Presidente. Debe señalarse que el Presidente tiene la facultad de legislador en los casos de los estados de excepción según los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior), 214 (disposiciones para los estados de excepción) y 215 (estado de emergencia social) de la Constitución Política y la ley estatutaria 137 de 1994.

La Fiscalía General de la Nación es un actor clave en el diseño de la política criminal. El artículo 250 de la Constitución prevé que le corresponde a esta entidad “participar en el diseño de la política del Estado en materia criminal y presentar proyectos de ley al respecto”, además de las funciones asignadas en relación con la investigación y la definición tanto de los criterios orientadores como de las fórmulas para llevar a cabo el inicio de la acción penal, la investigación, la intervención en el proceso penal, entre otras.

La Procuraduría General de la Nación, igualmente, puede presentar proyectos de ley, entre otros, en materia penal, procesal o penitenciaria, “exhortar al Congreso para que expida las leyes que aseguren la promoción, el ejercicio y la protección de los derechos humanos” (art. 278 de la Constitución) y rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad, es este papel que se destaca en el presente trabajo. Por su parte, a la Defensoría del Pueblo,

---

<sup>54</sup> En materia político criminal cualquier ministerio puede radicar proyectos de ley. Por ejemplo, la ley 1675 de 2013 “por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido”, tuvo iniciativa del Ministerio de Cultura en el trámite legislativo, modificando el código penal al crear el título “de delitos contra el patrimonio cultural sumergido”.



además de la iniciativa legislativa, tiene como misión promover, proteger y defender los derechos humanos y prevenir sus violaciones, entre otros (Decreto 24 de 2014), además presentar recomendaciones y observaciones a las autoridades en caso de amenaza o violación de los derechos humanos y la inobservancia del derecho internacional humanitario.

Ya se mencionó que la función natural y propia del Congreso es la expedición de las leyes en los diferentes ámbitos de la vida social y política del país, y en este sentido, “expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones” (art. 150 de la Constitución), en el presente caso, se trata de los códigos penal, procesal y penitenciario, así como otras normas que regulan la intervención institucional en diferentes esferas de la política criminal. Es importante señalar que, por regla, en la comisión primera de las respectivas cámaras se inicia la discusión legislativa (o se archivan) los proyectos que tratan los asuntos relacionados con dichos temas, así como las reformas constitucionales, leyes estatutarias (que desarrollan normas constitucionales que regulan los derechos fundamentales), las estrategias y políticas para la paz, entre otros.

Finalmente, la Corte Constitucional -además de tener la posibilidad de presentar proyectos de ley según el artículo 156 constitucional-, le corresponde “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” (art. 241 de la Constitución), para ello, decide sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento, así como de los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno en el marco de los estados de excepción.

#### **4.3. Actores que definieron la política en el período 2002-2010**

A continuación, se hace una descripción, que busca ser lo más resumida posible, de aquellas personas que aparecen permanentemente en las discusiones de política criminal<sup>55</sup> (en la revisión se encuentran alrededor de 200 intervinientes, la mayoría del Congreso. Ver anexo 3) y que se identifican como autores, ponentes, intervinientes y decisores a la hora de

---

<sup>55</sup> Estos perfiles se construyen a revisión en fuentes abiertas, principalmente, el portal La Silla Vacía ([lasillavacia.com](http://lasillavacia.com)), Congreso Visible (<https://congresovisible.uniandes.edu.co>), Razón pública (<https://razonpublica.com/>), entre otros. Ver anexo 3.

establecer las normas descritas, todos los cuales se pueden caracterizar como los actores responsables de los equilibrios de poder y fuerzas políticas en disputa.

#### 4.3.1. *Presidencia de la República y gabinete*

En el período de estudio Álvaro Uribe Vélez ostentó el cargo de presidente de la República. Como es de conocimiento público, militó en el Partido Liberal en sus primeros años de vida política, más tarde, se apartaría del oficialismo y lideraría el movimiento Primero Colombia con el cual se presentó a las elecciones presidenciales del año 2002 que, con el tiempo, se convertiría en Colombia Democrática y hoy en día en el Partido Centro Democrático.

El expresidente es abogado de la Universidad de Antioquia con una especialización en Administración y Gerencia de la Universidad de Harvard; entre los cargos públicos que ejerció antes y después de la presidencia se destacan: Jefe de Bienes de las Empresas Públicas de Medellín (1976), Secretario General del Ministerio del Trabajo (1977), Director de la Aeronáutica Civil (1980-1982), Alcalde de Medellín (1982), Concejal de Medellín (1984 y 1986), Senador por el Partido Liberal de 1986 a 1994, y Gobernador de Antioquia (1995-1997); desde el año 2014 y hasta el segundo semestre del año 2020 fue Senador de la República por el Partido Centro Democrático.

Su reelección fue apoyada por grupos diversos como Cambio Radical, el Partido Social de Unidad Nacional (Partido de la U), Alas Equipo Colombia, Colombia Siempre, Somos Colombia, Conservatismo Independiente, el Movimiento de Salvación Nacional y el Movimiento de Integración Popular. Su gobierno estuvo permeado por los escándalos de la *yidispolítica* (hechos de corrupción que favorecieron la modificación constitucional para permitir la reelección) y la *parapolítica* (vínculos de funcionarios públicos y políticos con grupos paramilitares), a lo que se sumaron las investigaciones por los seguimientos ilegales realizados durante su gobierno a magistrados y miembros de la oposición desde el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y por las ejecuciones extrajudiciales de civiles presentados como guerrilleros dados de baja en combate (llamados *falsos positivos*).

Actualmente cursa una investigación penal por presunta manipulación de testigos y por su presunta responsabilidad en las masacres de La Granja y El Aro en 1996, época en la que ejerció como gobernador de Antioquia.

De manera general, resulta relevante mencionar la composición de su gabinete, pues si bien no todos los que lo conformaron incidieron en la definición de la política criminal, es interesante observar el respaldo político al Ejecutivo y los intereses que representaban. Así, se destaca que la mayoría de sus subordinadas eran abogados y economistas, provenientes de las universidades Los Andes, Javeriana y Rosario. Aproximadamente el 10% realizó sus estudios de pregrado en universidades públicas y los restantes en privadas (Ver anexo 3).

Recuérdese que Uribe militó en el Partido Liberal y luego hizo campaña alejándose del oficialismo; igual situación sucedió con algunos de los miembros de su gobierno, quienes migraron posteriormente al Partido de La U, al Centro Democrático o se adscribieron como *uribistas* (María del Rosario Guerra, Jaime Bermúdez, Juan Lozano, Juan Manuel Santos, Sandra Suárez -quien coordinó la agenda liberal de apoyo al candidato, Luis Guillermo Giraldo, Jorge Noguera, entre otros); situación similar sucedió con integrantes del Partido Conservador: dos de ellos abandonaron ese partido y actualmente son miembros del Centro Democrático (Fabio Valencia y Fernando Hoyos), sin embargo, el Partido Conservador desde hace veinte años ha sido parte de la *coalición uribista*, y así, integró el gabinete (entre quienes se destacan están Camilo Ospina, Marta Lucía Ramírez, Sabas Pretelt, Andrés Felipe Arias, Roberto Junguito, Carlos Holguín Sardi); otros funcionarios del gobierno iniciaron la campaña con Uribe a través de Primero Colombia, y actualmente hacen parte del Centro Democrático y del actual gobierno (Cecilia Arango, Alberto Carrasquilla y Oscar Iván Zuluaga). De la mitad del gabinete no es posible tener la filiación política, más aún porque han estado ocupando diferentes cargos en los gobiernos de la historia reciente del país, es el caso de Rudolf Hommes, Carolina Barco, Jorge Humberto Botero, Juan Ricardo Ortega, María Consuelo Araújo, entre otros.

Algunos de estos integrantes del Ejecutivo pasaron por el Congreso de la República, antes o después de ser parte del gobierno: Tony Jozame Amar fue representante a la Cámara entre 2002 y 2006, y Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial entre 2006 y 2007; Fabio Valencia Cossio, representante y senador por el Partido Conservador entre 1982 y

1999, posteriormente fue ministro del Interior y Justicia; Cecilia Rodríguez, ministra de Ambiente entre 2002 y 2003, primero fue senadora por el Partido Verde Oxígeno -el mismo, por entonces, de la candidata presidencial secuestrada Ingrid Betancourt; Juan Francisco Lozano, también ministro de Ambiente y Vivienda, quien aparentemente ha estado más ligado a periodismo, fue Alto Consejero Presidencial de 2003 a 2006, Secretario de Desarrollo y Diputado en Cundinamarca en los años 90' y senador por el Partido de La U entre 2010 y 2014, además de candidato por la alcaldía de Bogotá; María del Rosario Guerra de la Espriella, senadora desde el año 2014, y ministra de las TICs entre 2006 y 2010; Marta Lucía Ramírez, senadora por el Partido de la U entre 2006 y 2010, luego de haber sido ministra de Defensa entre 2002 y 2003; Oscar Iván Zuluaga, senador entre 2002 y 2006 y posteriormente Ministro de Hacienda; Carlos Holguín Sardi, representante y senador por el Partido Conservador en gran parte de su carrera política, hasta 2006; posteriormente fue Ministro del Interior y la Justicia (2006-2008).

Es interesante, además, observar que algunos de estos integrantes estuvieron antes o después de su cargo público en gremios afines con las carteras que ocuparon; por ejemplo, Cecilia Rodríguez, Ministra de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Ministerio fusionado), venía del Fondo de Pensiones de Porvenir, años después pasó a Cementos Argos y actualmente es consultora en temas medioambientales; Hernán Martínez Torres, ministro de Minas y Energía (2006-2010), había trabajado para las petroleras Esso Colombia y para la Exxon Mobil en Colombia, tras su salida se vinculó nuevamente al sector petrolero a través de la Pacific Coal, además, había sido parte de las Juntas Directivas de Cartón de Colombia, ISA, Traselca (también empresa de energía) e Inversiones Suramericana. El también ministro de Minas en el primer período de Uribe, Luis Ernesto Mejía, había estado vinculado a Ecopetrol, Isa, Isagen y Ecogas.

Jorge Humberto Botero, ministro de Comercio, Industria y Turismo entre 2002 y 2007, ha estado vinculado con la Asociación de Fondos de Pensiones y Cesantías, ASOFONDOS, Isagen, el Banco de Colombia, la Corporación de Ahorro y Vivienda Colmena, el Banco Cafetero, Bancoldex, el Instituto de Fomento Industrial y Proexport; el asesor de Álvaro Uribe en temas económicos, Rudolf Hommes, participó en las juntas directivas de Capital Advisor, Partners, Violy, Byorum y Banco de Colombia, el Grupo Empresarial Bavaria,

Banco Cafetero, Concasa y AeroRepública; Sabas Pretelt, antes de ser Ministro del Interior, fue presidente de Federación Nacional de Comerciantes; Andrés Peñate, viceministro y director del DAS provenía de la British Petroleum; Andrés Felipe Arias, Ministro de Agricultura había sido miembro del Comité del Fondo de Estabilización de Precios de los azúcares centrifugados, del Fondo Nacional del Ganado, del Fondo de Estabilización de Precios del Ganado, Leche y Derivados, del Banco Agrario de Colombia, del Instituto Colombiano Agropecuario, de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, de la Corporación Colombia Internacional y del Comité Nacional de Crédito Agropecuario.

Finalmente, se destacan los procesos fiscales, disciplinarios o penales contra el expresidente Uribe, ya mencionados, así como a algunos integrantes de su gobierno: Andrés Felipe Arias, por los hechos asociados al programa *agroingreso seguro*, imputándosele delitos contra la administración pública; Oscar Iván Zuluaga tiene investigación abierta por los hechos asociados a la financiación ilícita a la campaña presidencial por parte de Odebrecht; igualmente, por temas de financiación irregular, cursa una investigación contra Luis Guillermo Giraldo, gerente de la campaña de Álvaro Uribe en 2002 y posteriormente embajador; los ministros Sabas Pretel y Diego Palacios, junto a Alberto Velásquez (secretario privado), fueron condenados por cohecho por la compra de votos en el marco de la reelección; Mario Aranguren, Jorge Noguera y María del Pilar Hurtado, condenados por hechos asociados a interceptaciones ilegales, el primero desde la UIAF y los demás desde el DAS (organismos de inteligencia estatal), por estos mismos hechos es investigado Andrés Peñate exdirector del DAS; sanción de responsabilidad fiscal contra Hernán Martínez Torres por la modificación de un contrato de explotación minera que significó menores regalías para el Estado; Fernando Londoño, sanción disciplinaria por los hechos asociados a Invercolsa. A estos se suman otros funcionarios cercanos al exmandatario que tienen sanciones: los Generales Flavio Buitrago y Mauricio Santoyo, jefes de seguridad del Presidente, condenados por enriquecimiento ilícito, el segundo además, por favorecer el narcotráfico; Bernardo Moreno, ex secretario general de la Presidencia, condenado por las interceptaciones ilegales; y, Luis Carlos Restrepo, ex comisionado de paz, prófugo e investigado por la falsa

desmovilización del Bloque Cacica la Gaitana. Otros integrantes del gobierno uribista tienen investigaciones en curso<sup>56</sup>.

#### 4.3.2. *Ministros de Defensa*

Para el período de estudio fueron cuatro los Ministros de Defensa Nacional: Marta Lucía Ramírez, Jorge Alberto Uribe Echavarría, Camilo Alfonso de Jesús Ospina Bernal y Juan Manuel Santos Calderón<sup>57</sup>.

Marta Lucía Ramírez fue en su momento un ícono por ser la primera y única mujer en liderar la cartera ministerial, la cual ejerció en el primer mandato de Álvaro Uribe Vélez, pero duró un poco más de un año; es abogada de la Universidad Javeriana y tiene un posgrado en derecho comercial y financiero de la Universidad de Harvard; integró el Partido de la U entre 2006 y 2010 cuando fue senadora; actualmente es la Vicepresidenta de la República, al tiempo que continúa vinculada al Partido Conservador, colectividad que ha estado en alianza con el gobierno del Centro Democrático.

Antes de ocupar estos cargos públicos, estuvo en el sector privado en perfiles gerenciales o directivos: la Asociación Nacional de Instituciones Financieras, Fedeleasing, Mazdacrédito, en la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo, en Invercolsa y en Ramírez & Orozco International Strategy Consultants.

Como se observa, hasta cuando ocupó el Ministerio de Defensa estuvo ligada a áreas de comercio y empresa privada, sin ningún tipo de experiencia en el sector de la seguridad y la defensa, del conflicto armado o de convivencia y derechos humanos. Se mencionó en su momento en que fue asignada por su perfil gerencial, sin embargo, no duró mucho tiempo en el ministerio por los conflictos desatados con la cúpula militar, entre otras razones, por su intervención en los aspectos operativos de las fuerzas militares (Semana, Edición No. 1124, 2003).

---

<sup>56</sup> Al respecto puede encontrarse más información en <https://lasillavacia.com/historia/el-circulo-de-uribe-cada-vez-mas-condenado-49957>

<sup>57</sup> Dos generales ocuparon cargos ministeriales: el General Freddy Padilla de León como ministro encargado y el General Fernando Tapias Stahelin como viceministro.

Tras la renuncia en 2003 de Marta Lucía Ramírez fue asignado ministro de Defensa Jorge Alberto Uribe Echavarría (2003-2005), también economista proveniente del sector privado, específicamente del grupo empresarial Compañías DeLima S.A. Lo reemplazaría el abogado rosarista, del Partido Conservador, Camilo Alfonso de Jesús Ospina Bernal (ministro entre 2005 y 2006), y quien había ocupado cargos en el Ministerio de Hacienda, fue Secretario Jurídico de la Presidencia entre 2002 y 2005, y posteriormente, tras su salida del Ministerio de Defensa, fue designado Embajador ante la OEA.

Finalmente, Juan Manuel Santos Calderón se desempeñó como Ministro de Defensa entre 2006 y 2009; economista y con posgrados en economía, derecho y administración pública; Santos fue integrante del Partido Liberal hasta 2005 cuando fundó el Partido de la U apoyando el gobierno de Álvaro Uribe; fue elegido Presidente de Colombia entre 2010 y 2018; como Presidente impulsó el proceso de paz con las FARC-EP, lo cual lo distanció del uribismo.

#### *4.3.3. Ministros de Justicia y el Interior*

Una de las primeras decisiones que tomó el Presidente Álvaro Uribe fue fusionar los ministerios del Interior y de Justicia, subordinando esta última a los asuntos de gobierno y de relacionamiento político. Fueron cuatro ministros en el período 2002-2010: el primero de ellos fue Fernando Londoño Hoyos (entre 2002 y 2003). Abogado conservador de la Universidad Javeriana, actualmente integrante del Partido Centro Democrático, en donde ocupó la función de director nacional; se ha desempeñado como abogado asesor de diferentes empresas (Banco del Pacífico, Federación Latinoamericana de Bancos, la Asociación Nacional de Exportadores --Analdex, Consorcio Metromed, entre otras).

El remplazo de Londoño fue Sabas Eduardo Pretelt de la Vega (ministro entre los años 2003 y 2006), economista de la Universidad del Valle y con posgrado en administración de empresas de la misma universidad. Se le reconoce como conservador; provenía del sector privado, específicamente de la Federación Nacional de Comerciantes de Colombia (FENALCO) y de la Corporación Financiera del Valle; al salir del ministerio fue nombrado Embajador en Grecia; fue condenado a 6 años y ocho meses de prisión por los delitos de cohecho.

Garantizando la cuota conservadora, le siguió en el cargo Carlos Holguín Sardi, abogado javeriano, adscrito al Partido Conservador (en donde fue presidente del Directorio); fue Representante y Senador del Congreso de la República hasta 2006, año en el que ejerció como ministro hasta 2008. Además, fue alcalde de Cali, gobernador del Departamento del Valle, Ministro de Comunicaciones, entre otros cargos públicos.

En el año 2008 y hasta 2010 fue designado ministro Fabio Valencia Cossio, abogado de la Universidad de Antioquia, miembro del Partido Conservador hasta 2013, en donde ejerció funciones directivas; posteriormente se adhirió al Centro Democrático. Además, ocupó diferentes cargos públicos como Alto Consejero, representante y senador, embajador y delegado negociador en el proceso de paz del Caguán, cuyo fracaso significó, en parte, el ascenso presidencial de Álvaro Uribe.

#### 4.3.4. *Fiscales General de la Nación*

La Fiscalía General de la Nación es una de las instituciones más relevantes dentro del proceso penal y en materia de política criminal, en especial en fase de criminalización secundaria<sup>58</sup>; sin embargo, en criminalización primaria<sup>59</sup>, quien ocupa el cargo de Fiscal General ejerce alta influencia sobre los legisladores e incluso junto con el gobierno nacional, participando en la orientación de los debates. Tres hombres ocuparon ese cargo en el periodo de estudio: Luis Camilo Osorio Isaza (2001-2005), Mario Germán Iguarán Arana (2005-2009) y Guillermo Mendoza Diago (2009-2010), quien además fue Vicefiscal (2006-2009).

Osorio tras su salida fue nombrado Embajador en Grecia y más tarde en México; antes de su cargo como Fiscal, fue Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Registrador Nacional, Concejal de Bogotá, Diplomático en Alemania y litigante, además, profesor en diferentes universidades. En el año 2012 la Comisión de Acusaciones abrió formalmente una investigación contra Osorio por nexos con paramilitares y el Consejo

---

<sup>58</sup> Como se señaló en el primer apartado de este capítulo, la criminalización secundaria es la puesta en marcha de las decisiones que han sido adoptadas en las normas, materializadas en la persecución, la investigación y judicialización, y la articulación de los actores involucrados. La Fiscalía dirige la investigación penal dentro del sistema de justicia penal.

<sup>59</sup> En fase de criminalización primaria se definen las conductas sociales que se considera deben tener el reproche estatal vía represiva y se escogen las maneras de intervención para contrarrestarlas.



de Estado lo condenó a pagar una multa por irregularidades en el despido de un funcionario en 2002; es afín al Partido Conservador.

Por su parte Mario Germán Iguarán Arana fue Fiscal entre los años 2005 y 2009; anteriormente se había desempeñado como Viceministro de Justicia y Magistrado asistente de la Corte Constitucional; tras su periodo como Fiscal fue designado Embajador en Egipto (2010-2012); actualmente ejerce funciones de litigio. En su función como Fiscal además de dar continuidad a la implementación del sistema penal oral acusatorio, implementó el sistema transicional de justicia y paz, así como el sistema de responsabilidad penal adolescente.

Finalmente, Mendoza Diago quien se desempeñaba como vicefiscal fue nombrado como Fiscal General encargado entre 2009 y 2010; su trayectoria ha sido principalmente en las instituciones de justicia, había ocupado cargos como coordinador de fiscales delegados ante la Corte, fiscal delegado ante la Corte Suprema de Justicia, juez, entre otras. En su largo encargo abrió las investigaciones de casos como el de Agro Ingreso Seguro y contra el exministro Sabas Pretelt por cohecho.

#### *4.3.5. Procuradores y Defensores del Pueblo*

Edgardo José Maya Villazón fue el Procurador General durante todo el periodo de estudio (2001-2009); anteriormente había sido magistrado de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Magistrado auxiliar de la Sala Laboral de la Corte Suprema, director departamental del Instituto de Seguro Social, concejal de Valledupar y Diputado en Valledupar por el Partido Liberal. Entre 2014 y 2018 fue Contralor General de la Nación. Es abogado externadista, docente y perteneciente a la familia Araujo, la cual tiene su fortín político en el Cesar y algunos de sus miembros han sido vinculados con el paramilitarismo.

Por su parte, Eduardo Cifuentes Muñoz ejerció como Defensor del Pueblo entre 2000 y 2003; abogado uniandino, con posgrado en la Universidad Complutense de Madrid, fue Magistrado de la Corte Constitucional entre 1991 y el año 2000; posteriormente a su cargo como Defensor fue director de la División de Derechos Humanos de la UNESCO, socio y gerente de su firma de abogados y docente universitario. Actualmente es Magistrado de la Jurisdicción Especial para la Paz. Se debe mencionar que lo sucedió como Defensor del

Pueblo Volmar Pérez quien, en los registros del corpus de esta investigación, no aparece en las discusiones de criminalización primaria, desdibujando el rol de esta institución en los debates objeto de estudio.

#### 4.3.6. *Magistrados de la Corte Constitucional*

La Corte Constitucional jugó un papel altamente relevante en materia de definición de la política criminal, la política de seguridad y las demás actuaciones gubernamentales en el período 2002-2010. En este rol, como se presentará más adelante, se le consideró contraria al proyecto de la seguridad democrática y no fueron pocas las oportunidades en las que fue objeto de las críticas gubernamentales y de sectores alineados con el gobierno nacional, cuestionándose su “credibilidad” cuando *tumbó* la segunda reelección.

Les correspondió a los magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Araujo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil definir la constitucionalidad de los decretos de estado de conmoción interior. *Esta Corte* estuvo en paralelo con los primeros años del gobierno de Álvaro Uribe.

De los nueve Magistrados se puede destacar que tres son rosaristas (Tafur, Cepeda y Monroy), dos del Externado (Araujo y Montealegre), uno de la universidad de los Andes (Cepeda), uno de la Javeriana (Escobar), dos de la Nacional (Córdoba y Vargas) y uno de la Libre (Beltrán). En general, puede sostenerse que el perfil de estos magistrados demuestra una larga trayectoria como jueces en diferentes áreas del derecho y de la academia. Por otra parte, a cinco de los nueve magistrados se les ubica cercanos a posiciones liberales (Beltrán, Araujo, Córdoba, Montealegre y Cepeda), tres afines con posturas conservadoras (Tafur, Monroy y Escobar), y respecto de Vargas no es clara su posición en el espectro político. En todo caso, como bien lo señala Camilo Sánchez (2012), investigador de DeJusticia:

una clasificación plana y unidimensional de los magistrados no refleja la complejidad ideológica de la Corte y el comportamiento de las decisiones de los magistrados. La historia de la Corte ha mostrado que hay tendencias más o menos conservadoras o progresistas en diversos temas y que no ha existido una unicidad en ninguno de ellos.

Así, magistrados que se han destacado por sus posiciones conservadoras en temas sociales no necesariamente lo han sido en temas de moralidad sexual y pluralismo. Lo mismo aplica respecto de posturas conservadoras o progresistas en temas de derechos humanos y seguridad.

Para el año 2008, cinco nuevos magistrados integraban la Corte en comparación con la de los años 2002 y 2003: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto, Mauricio González Cuervo, Nilson Helías Pinilla Pinilla y Clara Elena Reales Gutiérrez (magistrada encargada). Estos cinco nuevos magistrados son de diferentes universidades: Andes, del Atlántico, Externado, Rosario y Javeriana; con la advertencia previamente señalada, fue más fácil identificar la tendencia política de Pinilla y Mendoza como conservadores, de los demás magistrados no fue tan claro, aunque González puede señalarse a fin de ideas conservadoras. Este último ejerció como viceministro de Justicia entre 1998 y 2000, así como viceministro del Interior entre 2000 y 2002, y secretario jurídico de la Casa de Nariño en el gobierno de Uribe, por lo cual se le recusó para estudiar el referendo reeleccionista en 2009. Respecto a este último proyecto, Sierra Porto fue el ponente del fallo que hundió tal iniciativa, al tiempo que se opuso a la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz; tras su salida de la Corte, fue juez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Finalmente, en 2009 la Corte tendría una nueva composición con la llegada paulatina de cuatro magistrados: Cristina Pardo Schlesinger, como magistrada auxiliar y encargada (rosarista y reconocida como conservadora), Jorge Iván Palacio Palacio (Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, de tendencia conservadora), Juan Carlos Henao Pérez (Externado y considerado liberal) y Luis Ernesto Vargas Silva (Universidad Libre y de tendencia liberal). A estos magistrados junto con Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Humberto Antonio Sierra Porto, Mauricio González Cuervo, Nilson Helías Pinilla Pinilla y Clara Elena Reales (Mg. E), les correspondió la revisión de los decretos expedidos en el marco del decreto de emergencia declarada mediante el Decreto número 4333 de 2008.

Pardo estuvo como Magistrada auxiliar de la Corte Constitucional por cerca de 14 años, fue Secretaría Jurídica de la Presidencia en el gobierno de Santos y volvió a la Corte en 2017 para ser nombrada, en propiedad, como magistrada. Henao, antes de ser magistrado, fue Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado Magistrado Auxiliar de la Sección

Tercera del Consejo de Estado; posteriormente, asesoró al Presidente Santos en el componente de justicia del Acuerdo de Paz que se firmó con las FARC-EP. Luis Ernesto Vargas, por su parte, se había desempeñado como juez en diferentes jurisdicciones y magistrado en cargo en el Tribunal Superior de Bogotá, antes de ser nombrado magistrado constitucional. Finalmente, Jorge Iván Palacio ejerció como juez civil municipal, trabajó en el Tribunal Superior de Medellín, fue Magistrado Corte Suprema de Justicia -Sala Laboral, hasta llegar a la Corte Constitucional. En 2020 se le nombró como miembro de la Junta de EPM.

Puede advertirse que los magistrados de los últimos años del período, sin restarles ningún mérito en el ejercicio de su cargo, han estado más cercanos a funciones del Ejecutivo, respecto de esa *primera Corte* cuyos integrantes tenían un mayor recorrido en cargos de la rama judicial.

#### 4.3.7. *Congresistas de la bancada de gobierno*

En el período de estudio, el Presidente de la República contó con las mayorías parlamentarias durante su mandato. Como se mencionó, el Congreso se alineó al *uribismo*, tanto así que de los partidos tradicionales surgieron nuevas fuerzas y partidos para marcar un claro apoyo a las políticas promovidas por el Ejecutivo. A continuación, se destacan los parlamentarios “más activos” en relación con la configuración de la política criminal y que tuvieron en algún momento participación en los debates legislativos, y a quienes, además, puede considerarse de las bancadas oficialistas y de las fuerzas no opositoras, como sucedió en no pocos casos con integrantes del Partido Liberal.

Así, se destacan aproximadamente ochenta parlamentarios (ver anexo 3), miembros de la Cámara y del Senado. De estos la mayoría (49) son abogados, y en un número muy inferior de otras profesiones -ingenieros en diferentes ramas, periodistas o comunicadores, psicólogos, entre otros. Como algunos son representantes a la Cámara, la diversidad regional es alta, así como las universidades en las que realizaron su pregrado, destacando que la mayoría (50) lo hicieron en universidades privadas -en orden de número: la Libre, a Javeriana, el Rosario, la Santo Tomás, los Andes, el Externado, la Autónoma

Latinoamericana de Medellín y otras-, quince en universidades públicas y los restantes no registran.

Resulta interesante observar la movilidad partidista de los congresistas. De los ochenta, treinta y cuatro mantuvieron su filiación a un partido: el Conservador (8) o el Liberal (24), y dos del MIRA. Es común que algunos congresistas, especialmente los representantes, en su primer período hayan llegado al parlamento provenientes de movimientos políticos y posteriormente se adscriban a partidos políticos. Así, de veintidós, se destaca que siete de ellos migraron al Partido Conservador, y uno de estos, además lo hizo luego a Alas Equipo Colombia; adicionalmente, cuatro de ellos pasaron al Partido Liberal, luego tres de estos al Partido de la U, y uno de ellos terminó en el Centro Democrático (William Vélez Mesa); dos de ellos se agruparon directamente en el Partido de la U (es el caso de Gina Parody); uno al Partido Cambio Radical, otro a Convergencia Ciudadana -Rocío Arias- y otro a Colombia Primero (Mario Uribe).

Adicionalmente, otros liberales migraron al Partido de la U -es el caso de Armando Benedetti, Zulema Jattin y Rodrigo Rivera-, y otros a Cambio Radical -Nancy Patricia Gutiérrez, Claudia Blumm, Germán Vargas Lleras, entre otros- y uno a Convergencia Ciudadana.

Finalmente, de los conservadores, uno pasó a Cambio Radical, otro a Alas Equipo Colombia -Luis Alfredo Ramos-, dos al Partido de la U -entre ellos Telésforo Pedraza-; del Partido de la U al Partido Conservador lo hizo Martha Lucía Ramírez, y hoy en día, algunos conservadores son del Centro Democrático.

En el gobierno de Juan Manuel Santos fueron ministros: Germán Vargas Lleras, Gina Parody D'Echeona, Griselda Janeth Restrepo Gallego, Juan Fernando Cristo y Guillermo Abel Rivera Flórez. En el actual gobierno, además de la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez, dos excongresistas que apoyaron la coalición uribista entre 2002 y 2010, ocuparon cargos como ministras: Claudia Blum de Barberi y Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda -esta última pasó del Ministerio del Interior a la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, y otros son embajadores, por ejemplo, Manuel Enríquez Rosero y Alexandra Moreno Piraquive.

Cabe destacar que algunos de los seguidores y quienes apoyaron desde el legislativo al gobierno de Álvaro Uribe Vélez fueron condenados por hechos de corrupción -prebendas a cambio de votar favorablemente la reforma que permitió la reelección- o por vínculos con el paramilitarismo<sup>60</sup>.

Finalmente, es importante mencionar a los ponentes en Congreso de las diferentes iniciativas, pues en estas personas el Ejecutivo confió el impulso y defensa de los proyectos de ley, entre ellos, el estatuto antiterrorista. Sobresale Germán Vargas Lleras, abogado rosarista, proveniente de una familia liberal y miembro de dicho partido hasta que pasó a pertenecer en 2003 a Cambio Radical, y desde entonces es el referente principal de dicho partido. Ha estado ejerciendo cargos de elección popular desde los años 80's, hasta que fue nombrado ministro del Interior y Justicia en el gobierno de Juan Manuel Santos, posteriormente de Vivienda y finalmente, vicepresidente en 2014, para ser candidato presidencial en 2018. Fue un opositor a los diálogos con las FARC-EP en el gobierno de Pastrana y a la zona de distensión, postura que lo acercó al uribismo por más de ocho años, apoyando la primera reelección e impulsando la agenda legislativa del gobierno, entre ellas, el estatuto antiterrorista y la Ley 1121 de 2006, relacionada con la financiación del terrorismo, las cuales hacen parte del corpus construido<sup>61</sup>.

Germán Varón Cotrino, también abogado rosarista del partido Cambio Radical; secundó las iniciativas legislativas provenientes del Ejecutivo y se le reconoce por su cercanía con Germán Vargas Lleras y por ser uno de los integrantes más relevantes de ese partido. Fue

---

<sup>60</sup> Entre ellos se destacan: Alirio Villamizar Afanador, Javier Ramiro Devia Arias, Jorge Luis Caballero Caballero, Yidis Medina Padilla, Alfonso Antonio Campo Escobar, Alirio Villamizar Afanador, Elionora Pineda, Iván Díaz Mateus, Javier Ramiro Devia Arias, Jorge Luis Caballero Caballero, José Ovidio Claros Polanco, Luis Humberto Gómez Gallo, Mario de Jesús Uribe Escobar, Mauricio Pimiento Barrera, Muriel Benito Revollo Balseiro, Oscar Leonidas Wilchez Carreño, Reginaldo Enrique Montes Álvarez y Rocío Arias Hoyos. Alfredo Ramos y Zulema Jattin tienen procesos abiertos por parapolítica.

<sup>61</sup> Además, fue ponente en iniciativas como Ley 733 de 2002 sobre secuestro y extorsión, la ley de justicia y paz, la expedición del código de procedimiento penal, la reforma política del 2003, el Código de infancia y adolescencia, la Ley 1142 de 2007; además acompañó los proyectos de ley por medio de la cual se preserva la seguridad nacional y la seguridad del Estado, por la cual se adicionan unos artículos a la Ley 745 de 2002 (reglas de procedimiento para la investigación y sanción de la dosis personal), el proyecto sobre hurto de automotores sancionado como Ley 813 de 2003, entre otros.

ponente en los proyectos de financiación del terrorismo y la Ley 1028 de 2006 sobre hurto a hidrocarburos<sup>62</sup>.

Otro congresista que se destacó en los debates sea como ponente o como interviniente fue Héctor Helí Rojas, abogado externadista, del Partido Liberal. En 2002, no apoyó al candidato presidencial oficialista y, por el contrario, apoyó a Álvaro Uribe Vélez. Fue ponente de varias iniciativas gubernamentales como el estatuto antiterrorista, aunque lo defendió parcialmente, al tiempo que acompañó la ley de hurto y contrabando de hidrocarburos, la expedición del código de procedimiento penal, entre otras. Tras su salida del Congreso en 2010 fue elegido como representante en el Parlamento Andino; posteriormente fue magistrado del Consejo Nacional Electoral.

Mauricio Pimiento Barrera, abogado de la Universidad Libre, y condenado por nexos con grupos paramilitares, proveniente del Partido Liberal y posteriormente integrante del Partido de la U, fue el ponente del proyecto de hurto de hidrocarburos.

Otros ponentes del estatuto antiterrorista fueron Gina Parody y Armando Benedetti (del Partido de LA U), Rafael Pardo (Partido Liberal) y Carlos Holguin Sardí (Partido Conservador), así como Zamir Silva (Partido Liberal), quien a lo largo de los debates se apartó de la posición mayoritaria de sus compañeros ponentes en algunos artículos del proyecto por considerar excesivas las medidas, por ejemplo, en relación con la modificación del *habeas corpus* o las facultades extraordinarias para que el Presidente de la República reglamentara la restricción de derechos que suponía dicho estatuto.

#### 4.3.8. *Congresistas de la oposición*

Se destacan varios congresistas quienes además de ejercer la oposición al gobierno de Álvaro Uribe Vélez participaron en los diferentes debates legislativos en materia político criminal. Quien más se pronunció en estos temas fue Germán Navas Talero (abogado penalista y quien está en el Congreso desde 1998 hasta el presente), además, se hicieron notar parlamentarios

---

<sup>62</sup> Además de estos proyectos que conforman el corpus de la presente tesis, Germán Varón fue ponente en los proyectos de la Ley de justicia y paz y el código de infancia y adolescencia, así como de otras iniciativas que modificaron el código penal como la Ley 1220 de 2008 sobre delitos de falsificación de productos relacionados con la vida y la salud de las personas, así como la de delitos informáticos, la ley de pequeñas causas, entre otras.

como Alexander López Maya, Gustavo Francisco Petro Urrego, María Isabel Urrutia Ocoró, Venus Albeiro Silva Gómez, Wilson Alfonso Borja Díaz, Carlos Gaviria Díaz, Gerardo Antonio Jumi Tapias y Jesús Enrique Piñacué Achicué (ver anexo 3). La mayoría de la oposición se alineó en el Frente Social y Político que más tarde sería el Polo Democrático Alternativo, así como de la Alianza Social Indígena; a su vez, algunos como Jumi y Piñacué provenían de la circunscripción especial indígena.

Tres, de los veintitrés rastreados, provienen de universidades públicas; igualmente, han estado vinculados a movimientos sociales y políticos, como sindicatos (por ejemplo, Alexander López perteneció al sindicato de Emcali, en tanto que Jaime Dussan y Luis Carlos Avellaneda provenían del sindicato de maestros FECODE), organizaciones indígenas (como el CRIC en el caso de Piñacué y Lorenzo Muelas), y movimientos guerrilleros desmovilizados (Antonio Navarro y Gustavo Petro del M-19).

Respecto a las investigaciones o sanciones se destaca que algunos de ellos se les abrió investigación por nexos con grupos armados ilegales (grupos guerrilleros o *farcpolítica*), es el caso de Alexander López, Antonio Navarro, Jaime Dussan, Jorge Enrique Robledo y Wilson Borja, todas archivadas por no encontrar mérito en los cargos. En el caso de Piedad Córdoba, del Partido Liberal y abiertamente en oposición al gobierno de Uribe, fue inhabilitada para ejercer cargos públicos por parte de la Procuraduría por presuntos nexos con las FARC, aunque la justicia penal no encontró méritos para condenarla.

Por otra parte, fueron condenados Francisco Rojas Birry por enriquecimiento ilícito y sus vínculos con la captadora de dinero DMG y Samuel Moreno Rojas por el *carrusel de la contratación* y los hechos de corrupción en su mandato como alcalde de Bogotá.

Javier Enrique Cáceres es un caso especial, pues antes de vincularse al Partido Cambio Radical ejerció la legislatura 2002-2006 como opositor al gobierno uribista e incluso impulsor de la creación del Polo Democrático; desde 2005 empezó a acercarse al uribismo, para integrar Cambio Radical; posteriormente fue condenado por nexos con grupos paramilitares.



#### **4.4. En resumen, quiénes son**

En el Estado convergen diferentes actores con intereses y estrategias específicas; como escenario de esta convergencia está la definición de la política criminal y se puede afirmar que constituye “el sitio donde los diferentes proyectos y prioridades de distintas fuerzas sociales se condensan y se convierten en decisiones vinculantes colectivamente (Jessop, 2008, 8-9), en este mismo sentido, y siguiendo a Tilly (2007), se comprende la política criminal como escenario de la contienda política, en tanto es el escenario de reivindicación de intereses de los actores involucrados, dando como resultado la construcción de un equilibrio de fuerzas que desarrolla y alcanza sus objetivos en torno a la represión, la persecución de la guerrilla y la seguridad.

En este equilibrio de fuerzas políticas que se construye, confluyen actores que transitan de una rama a otra en el mismo período: del Ejecutivo al legislativo (ministros que pasan a ser congresistas como Marta Lucía Ramírez o Juan Lozano) y viceversa (senadores y representantes que son nombrados ministros, embajadores o asesores del gobierno, como Óscar Iván Zuluaga o Carlos Holguín); del judicial al Ejecutivo (por ejemplo, los dos fiscales que estuvieron en el mayor tiempo del período en estudio una vez salieron de sus cargos fueron nombrados embajadores) y también sucedió que pasaron del Ejecutivo a la rama judicial (es el caso del magistrado Mauricio González quien había sido Secretario Jurídico de la Presidencia). Más allá de la posibilidad legal de estos pasos de una rama a otra, lo relevante es la posibilidad de impulsar sus objetivos desde diferentes lugares del Estado, y así representar y defender sus intereses, y en este caso, los proyectos y las normas expedidas en materia de persecución del delito o de lo que se consideran actores criminales, lo que demuestra identidad política con un proyecto político determinado afianzado desde la política criminal.

Igualmente, se destaca la configuración de mayorías parlamentarias durante el período. Si bien hubo momentos particulares de diferencias entre el Congreso y el Presidente o su gabinete (por ejemplo, para la aprobación de la ley que convocaría a un referendo en el año 2003<sup>63</sup>, desde la Presidencia y el ministerio del Interior y la Justicia se “amenazó” al

---

<sup>63</sup> Ley 796 de 2003 “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

Congreso con revocarlo si no se aprobaba el proyecto radicado por el gobierno; en ese mismo año, tras la derrota del referendo, hubo tensiones entre el Congreso y el Presidente por los resultados obtenidos), en los proyectos críticos relacionados con la seguridad y los subordinados a ellas en materia de política criminal, contaron con el respaldo de las mayorías, reproduciendo los mismos argumentos expresados por el gobierno.

La alineación de intereses, por afinidad política previa o contruados sobre la marcha a la sombra de la popularidad del presidente Álvaro Uribe, significó, además, la creación de varios partidos “uribistas” y la reconfiguración partidista de los últimos veinte años, los cuales garantizaron la reelección presidencial y la aprobación de sus proyectos; ya se mencionó cómo se migró de un partido a otro en el período de estudio, configurando cinco partidos que podrían llamarse fracciones del bloque hegemónico permanente en los últimos 20 años: el Partido Conservador, el Partido de La U, Cambio Radical, el Partido Liberal y el Centro Democrático.

También se destaca la participación en el Ejecutivo de actores provenientes del sector privado y que representan intereses sectoriales específicos; podría demostrarse “idas y vueltas” de estos actores desde y hacia las empresas privadas. Recuérdese que en el enfoque estratégico relacional para que una fracción privilegiada sea verdaderamente hegemónica debe ser capaz de obtener predominio estructural y contar con un proyecto hegemónico ampliamente aceptado, puede decirse que la ocupación en el sector público de estos agentes privados hace parte de las estrategias para obtener dominio estructural y sostenimiento del proyecto hegemónico.

Así, sin importar la experiencia o el conocimiento de los actores específicos, estos fueron ubicados en carteras estratégicas, por ejemplo, Sabas Pretelt proveniente de FENALCO fue nombrado ministro del Interior y Justicia, o Marta Lucía Ramírez, cuya trayectoria hasta ese momento la ubicaba en el sector del comercio internacional, fue nombrada Ministra de Defensa. En este sentido, se puede observar que las fuerzas del Ejecutivo representan sectores agroindustriales, de las telecomunicaciones, petrolero, el sector bancario y financiero, el comercio, entre otros, que dieron su respaldo al candidato Uribe y que apoyaron las medidas implementadas en su mandato, incluso aquellas como el impuesto al patrimonio, concretando cierto equilibrio y compromisos alrededor de la seguridad democrática como área que justifica

la acción estatal, sin olvidar que esta argumentaba que a más seguridad, mayor inversión privada y por tanto mayor desarrollo. Jessop define este tipo de alianzas como “una red cada vez más densa de vínculos transversales entre las grandes empresas y los aparatos administrativos centrales del Estado” combinado con un aumento general del centralismo político y administrativo (2010, 12)

Otro aspecto para destacar de estas alianzas es su cercanía con la ilegalidad. Como se observó, no pocos miembros del gobierno y del Congreso en dicho período fueron sancionados penal, fiscal o disciplinariamente, más aún, esas alianzas se construyeron en apoyo del proyecto paramilitar no solo por la afirmación de Salvatore Mancuso al referirse a que las AUC tenían una representación del 35% en el Congreso, sino que los órganos judiciales ha venido demostrando los hechos de la llamada parapolítica. También, esas sanciones demuestran que para afianzar dicho proyecto la negociación entre los actores podría incluir, incluso, actores ilegales y la comisión de delitos, por ejemplo, la yidispolítica, las interceptaciones ilegales o los falsos positivos.

Este panorama, conduce a concluir que el marcado presidencialismo y el liderazgo del Álvaro Uribe llevaron a lo que Jessop denomina “la duplicación de las ramas subordinadas” y a la “reorganización de las jerarquías de poder”, principalmente del legislativo, y en materia de política criminal también del judicial, por ejemplo, con Fiscales Generales que no hicieron contrapeso en las propuestas o medidas impulsadas desde el Ejecutivo, y que en las intervenciones ante la Corte Constitucional se sumaron a las justificaciones basadas en la necesidad de medidas excepcionales o de endurecimiento penal en los trámites legislativos. Respecto a la Procuraduría en estos debates, no se puede señalar que fue un opositor a los planteamientos mayoritarios y que defendió, por ejemplo, un uso mínimo del derecho penal y de las restricciones de derechos, como sí lo fue el Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes en los dos primeros años del gobierno; en adelante, la Defensoría del Pueblo no registra intervenciones en las discusiones del corpus construido. En relación con los magistrados de la Corte Constitucional, ya se advirtió la dificultad de encasillar la orientación ideológica de sus decisiones, de tendencia liberal en algunos aspectos y de tendencia conservadora en otros, a grandes rasgos puede decirse que se refleja cierto equilibrio entre ambas posturas, al menos por las trayectorias de los magistrados, aunque la Corte de los primeros años de estudio, en

las que se decidió sobre los decretos de conmoción interior y del estatuto antiterrorista tuvo posturas “más críticas” frente a las decisiones del gobierno y a las restricciones de derechos, con respecto a la Corte que decidiría sobre los decretos legislativos de la emergencia social.

Por último, un aspecto que se observa es la procedencia académica de los actores. No se puede sacar conclusiones sobre la influencia o los determinantes que trae consigo ser o no de una universidad pública o privada, esas conclusiones deberían derivar de un estudio profundo respecto al tema. Lo cierto es que la mayoría de los actores de esa fracción hegemónica -y aún de la oposición- que decide el curso de la política criminal provienen de universidades privadas, centralizadas en Bogotá y, como la mayoría también son abogados, los centros universitarios son las escuelas tradicionales (el Rosario, el Externado, la Libre, la Javeriana y los Andes). Que la mayoría de los decisores en materia de política criminal sean abogados puede explicar la naturaleza del debate y la poca discusión en torno a esta como política pública, y el abordaje de los problemas sociales que se intervienen desde una perspectiva estrictamente penal.

## **5. Construyendo los problemas. La definición de la política criminal en el período 2001-2010**

Plantea el enfoque estratégico relacional que el análisis de los actores debe identificar los intereses privilegiados o favorecidos en coyunturas específicas, los recursos que lo sostienen -como el discursivo- y la consolidación de sus visiones *de mundo*. Este análisis conducirá a la comprensión de cómo los sistemas específicos de creación de sentido y significado legitiman los órdenes del discurso, las formas sociales y las prácticas hegemónicas. Con la descripción en el capítulo anterior de “quiénes” son los actores que definen la política criminal, complementado con el análisis de los recursos discursivos, se puede entender cómo se construye una visión hegemónica de los problemas y de las necesidades de respuesta estatal, siendo el discurso un medio para ejercer, expresar, describir, ocultar y legitimar el poder (Van Dijk, 2009, 59) a partir de la política criminal y en el contexto de la seguridad democrática.

Así, a continuación, se exponen los objetivos, creencias, justificaciones y valores que dicen representar los actores intervinientes, sus posiciones, contradicciones y acuerdos en torno a los temas centrales de intervención que resultan en la construcción de problemas relevantes para el país y objeto de la *necesidad* de definición de medidas de política para resolverlos. Como se observará, no se trata sólo de medidas reducidas al código penal, sino de un amplio abanico de mecanismos que amplían el espectro represivo del Estado en general, pero particularmente del Ejecutivo, permitiendo relacionar, así, los imaginarios políticos con la naturaleza y los propósitos del Estado.

### **5.1. Los problemas de la política criminal en su interacción con el orden público**

El corpus entendido como discurso, es decir, eventos comunicativos específicos, en general, y una forma escrita u oral de interacción verbal o de uso del lenguaje en particular (Van Dijk, 2009, 183), permitió identificar cuatro grandes bloques de problemas que agrupan conductas y dificultades recurrentes que a la luz de las fuerzas políticas -en la interacción de los representantes del gobierno nacional con los integrantes del Congreso- exigían la intervención estatal en las medidas adoptadas: i) la afectación al orden constitucional y la alteración del orden público; ii) los instrumentos ordinarios no son suficientes para responder a los desafíos. Se requieren facultades extraordinarias; iii) la ineficacia y la debilidad de la

justicia; y, v) la debilidad de la fuerza pública. A continuación, se describen estos problemas identificados según el discurso mayoritario e inscritos en el imaginario de “interés colectivo” imperante que se hizo hegemónico, destacando que ninguna de ellas hace alusión al conflicto armado de forma expresa y directa.

Es importante aclarar que estos problemas están relacionados entre sí porque provienen del mismo corpus y hacen parte de los mismos repertorios de justificación de la expedición normativa. Una característica general, además, es su naturaleza ambigua, amplia y omnicomprendiva, tanto en la legislación permanente como en la excepcional, de las normas represivas.

### 5.1.1. *La afectación al orden constitucional y la alteración del orden público*

En la categoría de perturbación del orden público aparece un sin número de calificaciones: alteración del orden constitucional, la soberanía, la independencia y la integridad territorial; el peligro de disolución social; la anarquía, el terror y la violencia que amenazan al Estado y que perturban el orden público; el estado de anormalidad extraordinaria; la desestabilización de la democracia; el riesgo que corren las instituciones de la nación; los atentados contra la autoridad democrática; los peligros que ponen en vilo la existencia y seguridad del Estado y atentan contra el régimen constitucional, contra el orden económico social, contra la administración pública; la inminente crisis social; la amenaza a los valores sociales que ponen en peligro la sociedad misma; y, el riesgo de la sociedad de verse desbordada por el delito.

El argumento de amenaza de la “*disolución social* y del *estado de anarquía*”, podría decirse que es el que mayor impulsa a la toma de decisiones y el que agrupa a las diferentes fuerzas en torno a un proyecto hegemónico. En consecuencia, para quienes ponen en riesgo la seguridad y estabilidad de las instituciones el calificativo es de sujetos que se han salido del pacto social, y cuyo estado de naturaleza exige que el Estado les dé un tratamiento que no es propio del estado *normal*: “el Estado no *debe* tratarlo ya como persona, ya que de lo contrario vulneraría el derecho a la seguridad de las demás personas” (Aponte, 2006b, 191), de allí que se trate, además de un asunto de seguridad, un problema del Estado en materia de estabilidad institucional y de legitimación del ejercicio de su poder. Recuérdese en palabras de Schmitt

(2016) es el enemigo interior que contradice las funciones de orden, pacificación y de seguridad confiadas en el Estado.

En esta categoría también se incluyeron las protestas y “disturbios” ocasionados como consecuencia de la captación ilegal de dinero *-las pirámides-* argumento bajo el cual se declaró el estado social de emergencia en el año 2008 y con ella la adopción de medidas excepcionales, entre ellas, modificaciones penales; más aún, se incluyó al paro judicial del 2008 señalando a los funcionarios judiciales como responsables de atentar contra el orden público.

Por otra parte, no se puede desconocer que la lectura sobre las amenazas contra el Estado y su estabilidad, se originaron en hechos fácticos que reforzaron estos discursos: ataques contra poblados, acciones armadas, violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, la comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y toma de pueblos, entre otros. Quienes cometieron estos hechos en el discurso oficial eran “bandas armadas” y “grupos criminales”, organizados y financiados al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva” (Sentencia C-802/02). En la revisión de constitucionalidad del decreto de conmoción interior, se remitieron “las pruebas” que justificaron su declaratoria, y que la Corte consideró requisitos *acreditados* (Sentencia C-802/02)<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> El gobierno nacional ante la Corte señaló como hechos que estaban produciendo una grave perturbación al orden público los siguientes (Sentencia C-802/02):

- En el segundo semestre del año anterior se cometieron 831 asesinatos contra civiles y en lo transcurrido del presente año se han cometido ya 1.002. De éstos 693 son imputables a los grupos armados irregulares FARC y ELN.

- En el año anterior se cometieron 3.041 delitos de secuestro y en el primer semestre de este año esa cifra es de 1.738 casos. De estos 107 se imputan a las AUC, 472 al ELN y 511 a las FARC.

- Ataques contra ciudadanos indefensos, violaciones a sus derechos humanos, violaciones a las reglas del Derecho Internacional Humanitario y comisión de delitos de lesa humanidad como las masacres, desapariciones, secuestros, desplazamientos forzados y destrucción de pueblos indefensos por parte de “bandas armadas” y “grupos criminales”, organizados y financiados al amparo del lucro gigantesco que les proporciona su participación directa y creciente en los delitos de narcotráfico, el secuestro y la extorsión, fuentes principales de esta tragedia colectiva.

- En el año 2001 se registraron 1.725 casos de extorsión, 92 imputables a las AUC, 875 a la delincuencia común, 21 al ELN y 196 a las FARC. Y en lo que va transcurrido de este año se han cometido 595 delitos de extorsión, 55 imputables a las AUC, 404 a la delincuencia común, 17 al ELN y 2 a las FARC.

- Aumento de ataques a poblaciones, retenes ilegales

Son pocas las veces que cifras, estadísticas y en general evidencia, son presentadas a lo largo del trámite legislativo o en las consideraciones expuestas en los decretos presidenciales - aunque en algunas oportunidades su exposición aparece en la revisión de constitucionalidad; por el contrario, es más común el uso de frases generales y uso de adjetivos para describir los problemas que se identifican como las situaciones insatisfactorias a resolver que requieren la intervención del Estado, a través, principalmente, de medidas excepcionales o el endurecimiento de las existentes.

Por ejemplo, tanto el aumento como la gravedad de las acciones armadas del conflicto se generalizan al señalar que existe permanentemente “actos de violencia y terrorismo como ataques contra ciudadanos indefensos con violación de los derechos humanos y de las reglas del Derecho Internacional Humanitario” (Decretos 1837 de 2002, 2555 de 2002 y 245 de 2003); los grupos criminales “han multiplicado su actividad delictiva especialmente en la comisión de delitos tales como genocidio, desaparición forzada, tortura, desplazamiento forzado, lavado de activos, testaferrato y terrorismo” (Sentencia C-1064/02); “actualmente la principal motivación que guía los secuestros y las extorsiones, es de tipo económico, convirtiendo a las personas en objetos de comercio o en mercancías” (Proyecto de ley 073 de 2000 Cámara); “la realidad del país nos demuestra diariamente la existencia y el accionar de grupos terroristas que socavan la seguridad nacional” (Jaime Canal, Gaceta, 2003, No. 451). En 2008, se acudió a la emergencia social, como estado de excepción, para responder a la captación masiva de dinero problema que se consideró de orden público ante su “proliferación de manera desbordada en todo el país”.

En conclusión, son muchas las alusiones al acontecer de hechos graves, violaciones del DIH y de los Derechos Humanos en *abstracto*, al aumento de la criminalidad y el fortalecimiento de “bandas criminales” o “grupos criminales”, sin análisis claros y descripciones detalladas de las dinámicas de la violencia; la mayoría de las intervenciones describen acontecimientos y acciones percibidas como violaciones a las normas, a los valores, al interés común, y por tanto, a los intereses dominantes.



5.1.2. *Los instrumentos ordinarios no son suficientes para responder a los desafíos. Se requieren facultades extraordinarias*

Frente a los hechos violentos y el incremento de las acciones armadas en medio del conflicto, el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez consideró que la normalidad institucional no contaba con mecanismos para afrontar dichas problemáticas y por su “magnitud requ[erían] de una respuesta rápida y eficaz por el Ejecutivo, a través de mecanismos de excepción, para afrontar éstas, dado que la seguridad ciudadana como la institucionalidad pueden alcanzar un punto de no retorno” (Sentencia C-802/02).

Es común la afirmación a que la “legislación vigente resulta insuficiente e ineficaz” para contrarrestar fenómenos como el secuestro y la extorsión, las acciones que atentan contra el orden público, incluyendo el terrorismo, e incluso para hechos como el fenómeno de las pirámides y la respuesta a la congestión judicial. Más aún, se acusó a la jurisprudencia constitucional vigente de no permitir medidas eficaces y se generalizó la idea de que la garantía de los derechos fundamentales se constituía en un obstáculo para la seguridad y en este sentido, para el propio proyecto político que se quería materializar.

Considerando que los problemas de orden público obedecían a que el Estado no contaba con instrumentos para hacer frente a los fenómenos violentos del país a través de las modificaciones normativas se buscó fortalecer el accionar estatal ampliando los ámbitos de injerencia para restringir los derechos fundamentales a nombre de la seguridad -la seguridad del Estado-, disminuir los controles o simplemente permitir la intervención en áreas puntuales.

Jessop denomina a este tipo de intervención *Raison d'état*, el cual es un caso límite de intervención sin canales formales de representación que implica intentos de legitimarla apelando a amenazas a la seguridad del Estado, a la seguridad de la sociedad o a algún interés nacional o público significativo:

El poder soberano puede entonces participar en cualquier acto que considere necesario para preservar la seguridad, incluso si este acto sería normalmente *ultra vires* (más allá de los poderes, es decir, superaría la autoridad legal) o simplemente ilegal. En muchos casos, los intereses del estado y los de la gente se confunden y uno o ambos se invocan para declarar un estado de emergencia y, más generalmente, para legitimar las prácticas de estados excepcionales (2016, 63-64).

Muchas de estas medidas se tramitaron, según lo observado, a través de normas expedidas bajo los estados de excepción -conmoción interior y emergencia social-, dejando en cabeza del Presidente de la República las medidas a implementar:

(...) corresponde al Presidente de la República liderar las acciones necesarias de parte de las autoridades públicas contra estas formas salvajes de presión en perjuicio de la sociedad colombiana, restableciendo el orden público, garantizando los postulados del Estado Social de Derecho y la lucha por reafirmar los principios tutelares del respeto a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario” (Decreto 1837 de 2002).

Las concesiones otorgadas al gobierno nacional para tener una mayor injerencia en diferentes ámbitos resultaban en limitaciones a los derechos fundamentales subordinando estos a la seguridad democrática, que se convirtió en un objetivo en sí mismo: “(...) hay que brindarle garantías al gobierno de Colombia, para que pueda de la manera más eficiente obtener los resultados que con clamor está pidiendo hoy el pueblo colombiano, relacionado especialmente con el tema de la seguridad democrática” (Griselda Restrepo) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

Entregar herramientas al Estado también significó fortalecer con diferentes tipos de recursos a las instituciones comprometidas con la seguridad democrática, bajo el liderazgo presidencial, y en materia legislativa los objetivos también fueron amplios:

(...) el Estado colombiano requiere unas instituciones fuertes, que rodeen al Presidente de la República en el cumplimiento de tan alta misión con la nación y que le presten su apoyo, su concurso, para que la prevención y el control permitan que actuaciones de esta delincuencia de gran impacto dejen de ser constante ataque contra la paz y el orden en nuestra sociedad” (Fernando Londoño) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 174)

### *5.1.3. La ineficacia justicia y la debilidad de las instituciones relacionadas con el proceso penal*

Los anteriores temas que entraron en la agenda del orden público y la política criminal se asociaron con otro de carácter estructural: la ineficacia de la justicia, asociada a las fallas en la administración de justicia, la carencia de instrumentos para sancionar las diferentes conductas, la legislación laxa o inexistente para castigar diferentes conductas, demoras en los tiempos procesales, falta de juzgamiento o debilidad en los operadores judiciales para actuar de forma oportuna -de allí la necesidad, por ejemplo, que las fuerzas militares tuvieran

facultades de policía judicial, al considerarse que el problema radicaba, en palabras del Ministro del Interior y Justicia Fernando Londoño, en la “imposibilidad de la Fiscalía y, en general, de la justicia, para atender las necesidades de la investigación en múltiples regiones del país” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 174).

Uno de los grandes problemas que sobresale para los decisores de política se relaciona con la debilidad del sistema de justicia penal incluyendo las fallas que encontraban en los estatutos penales que le rigen. El resultado no es otro que la modificación en la adecuación típica de las conductas, la inclusión de nuevas conductas consideradas ahora como delitos o cambios en las modalidades de los existentes, la agravación de las penas, la inclusión cada vez mayor de delitos en los que aplica la detención preventiva y la exclusión para que las personas condenadas por ellos accedan a beneficios como la prisión domiciliaria.

En las justificaciones que impulsaban reformas al código penal se sostuvo que las penas vigentes conducían al aumento de los delitos, es el caso de las reformas a los delitos de secuestro, extorsión y hurto de hidrocarburos, y lo mismo sucedió con la modificación al código penal en relación con la captación ilegal de dinero argumentando que “la norma en las condiciones previstas antes de la emergencia no estaba cumpliendo con uno de sus propósitos fundamentales como es el de disuadir a los ciudadanos de realizar la conducta respectiva” (Sentencia C-224/09).

La limitación y restricción de la libertad ha sido uno de los objetivos preferidos por parte de quienes toman decisiones en relación con la política criminal y la seguridad; permanentemente se ha considerado que la imposibilidad de aprehender a sospechosos, llevar un juicio en libertad o de permitir el acceso a ciertos beneficios en cumplimiento de la pena promueve la comisión de delitos; así, por ejemplo, cuando se debatió la ley 733 de 2002 relacionada con el secuestro y la extorsión se señaló por parte del ponente, Germán Vargas, que “la cantidad de sindicatos capturados y por lo mismo condenados efectivos, es mínima, mucho menor de lo que se quisiera” (Gaceta del Congreso, 2001, No. 628). Este mismo argumento se empleó en el contexto del paro judicial (año 2008), justificando el estado de conmoción interior toda vez que las personas sindicadas dejadas en libertad implicaban un “grave detrimento del interés general, del orden público, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana” (Decreto 3929 de 2008).

Respecto a los temas procesales, la definición de los problemas y las respuestas no fueron menos ambiguas; por ejemplo, se adujo que “en materia probatoria Colombia es floja, los procesos se caen porque somos flojos, porque no actuamos correctamente en esa etapa de los procesos judiciales” (Gustavo Guerra) (Gaceta del Congreso, 2002, No. 120). En el marco del paro judicial y la declaratoria de conmoción interior el gobierno nacional señaló que por “la paralización de las actividades judiciales no es posible continuar la investigación de numerosos delitos ante la ausencia de funcionamiento del sistema penal acusatorio” (Decreto 3929 de 2008). En el trámite del estatuto antiterrorista uno de los problemas identificados fue la ausencia de los operadores judiciales en ciertas zonas del país, precisamente por “la naturaleza del conflicto armado” advirtiéndose que este traía consigo la “imposibilidad física” de los fiscales “que no están preparados para llegar a ciertos momentos ni a ciertos sitios (...) donde solamente la fuerza pública puede llegar” (Javier Devia) (Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

#### *5.1.4. La debilidad de la fuerza pública*

Expandir las facultades del Ejecutivo a través de los estados de excepción no sólo fortalece al presidente sino también a las instituciones que hacen parte de dicho poder, como las fuerzas militares, a quienes se debía fortalecer no sólo en su aparato militar y la ampliación del pie de fuerza sino también en las facultades y ámbitos de intervención que, como brazo coercitivo del gobierno, garantizara el control y la intervención sobre la sociedad. En consecuencia, otra carencia que observó el gobierno nacional y que se generalizó en la opinión de los legisladores e incluso en la opinión pública fue que el Estado no contaba con suficientes recursos para el fortalecimiento de la fuerza pública

(...) los recursos de que hoy se dispone son insuficientes para la inversión adicional necesaria para hacer frente a los nuevos retos y desafíos que plantea el terrorismo y en particular para asegurar el financiamiento de los planes de expansión operativa de la policía y de las fuerzas militares y la modernización de su equipamiento para los años 2002 y 2003 (Sentencia C-876/02).

El fortalecimiento de la fuerza pública se convirtió en uno de los objetivos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (proceso que venía desde finales del gobierno de Ernesto Samper como resultado de los ataques militares propiciados por las FARC-EP, y fortalecido por el gobierno de Andrés Pastrana, especialmente a través de los recursos del Plan Colombia). Si bien este

es un problema principalmente del sector de seguridad y defensa, que no es objeto del presente trabajo, es importante destacar su vínculo o extensión a la agenda de la política criminal en tanto que, reiteradamente, se manifestó que era un grave problema que la fuerza pública no tuviera mayores facultades de intervención en materia de limitación de libertades y derechos fundamentales: “¿Cómo es posible que nuestras fuerzas militares y de policía no puedan preguntarles "¿dónde están; a qué vienen; dónde van a residir; cuál es su propósito en la visita inesperada a un sitio de tanta violencia?" (Fernando Londoño, Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

En resultado de estas preocupaciones fue que a través de las normas de excepcionalidad y las ordinarias se buscara implementar mecanismos que le permitieran a la fuerza pública desplegar sus actividades para someter a quienes subvirtieran el orden constitucional. En relación con el tema de esta tesis, se pretendió otorgarles funciones de policía judicial para permitirle a la fuerza pública recoger “pruebas excepcionales como la interferencia de comunicaciones”, así como “solicitar informaciones a personas que lleguen a una zona sin aviso previo y zonas potencialmente víctimas de terror” (Fernando Londoño, Gaceta del Congreso, 2003, No. 389). Estas medidas en términos prácticos permitían que la fuerza pública realizara de manera discrecional allanamientos y registro de domicilios, interceptación y control sobre comunicaciones, detención y retención de sospechosos, empadronamiento, restricción de la libre circulación, levantamiento y custodia de pruebas para el proceso judicial, entre otras.

## **5.2. Dónde y cómo se originan las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal**

El Congreso y el Ejecutivo se alinean para determinar las estrategias de política en función del orden público, subordinando la justicia a los objetivos de la seguridad, y específicamente, del proyecto político de la seguridad democrática. De esta manera, las fuerzas políticas que logran un equilibrio de poder en torno a dicho proyecto político provienen de los partidos tradicionales que migraron entre diferentes organizaciones partidistas en el periodo 2002-2010 lo que les permitió “desmarcarse” de las categorías liberal o conservador, y alinearse con el proyecto presidencial, ajustando sus acciones según las coyunturas específicas. Este "equilibrio inestable de compromiso" dentro del bloque de poder se nutrió del centralismo

político y administrativo propio del sistema político colombiano y afianzado con el gobierno de Álvaro Uribe quien con un carácter personalista del ejercicio del poder logró centrar aún más los poderes estatales en el Ejecutivo y afianzar la transmisión de funciones legislativas a aquel, lo que Jessop denomina una transformación de los partidos políticos pasando de ser *cinturones de transmisión* que representan a la opinión pública a *vehículos* para transmitir la ideología estatal y justificar las políticas frente a la población.

En este escenario, resulta importante referenciar cómo se diseña la política a partir de la convergencia de intereses e identidades, la construcción de alianzas y el uso de recursos para garantizar el ejercicio del poder estatal, afianzar un proyecto hegemónico y construir una agenda de política criminal a nombre del *interés general*.

### 5.2.1. *La constitución de un proyecto hegemónico*

En el capítulo anterior se hizo mención de la procedencia de los actores que conformaron, en palabras de Jessop, el bloque de poder afianzado por la política criminal, destacando en el caso del Ejecutivo sus relaciones ligadas al sector privado y diferentes gremios económicos, así como al apoyo de los empresarios a las medidas tomadas para *enfrentar a la guerrilla* y en apoyo al Presidente.

Según Jessop (2015, 21) una de las características del estatismo autoritario es el surgimiento de redes de poder paralelas que reducen la organización formal del Estado, implicando vínculos entre élites industriales y financieras, poderosos grupos de presión, políticos de los partidos gobernantes, altos burócratas y magnates de los medios, con una mayor participación en la configuración de las actividades estatales, y se agregaría redes que están en los límites de la legalidad y que actúan desde el Estado, como sucedió con la extensión de las interceptaciones ilegales, los vínculos con grupos paramilitares y hechos de corrupción (como la yidispolítica o agroingreso seguro), recuérdese que Francisco Gutiérrez lo explica como una “relación especial” entre el paramilitarismo, el régimen político y el Estado, basada en la privatización de la seguridad.

Esta configuración es el bloque de poder “la alianza duradera entre clases dominantes y fracciones de clase, que estructura la política del poder y define el "arte de lo posible" en la escena política” (Jessop, 2016, 72). Este bloque se representa a través de los partidos de

gobierno (fuerzas importantes para producir la hegemonía y para manejar las diferencias dentro y entre las fracciones de clase dominante con el fin de elaborar un consenso que vaya más allá de una alianza táctica de corto plazo) (Jessop, 2016, 76-77), las cuales apoyaron en *coalición* al gobierno de Álvaro Uribe (que en este caso se constituyen en diferentes fuerzas y que se consolida en la reforma política de 2003) y en el crecimiento y afianzamiento de estas fuerzas en el sistema estatal (como ya se planteó, en el legislativo, en el judicial y en el ministerio público), reorganizando y negociando permanentemente sus pactos a fin de mantener su capacidad de gobierno para asegurar así, su proyecto estatal y su visión hegemónica.

Respecto a la oposición habría que señalar que, en la configuración de la política criminal y su vínculo con el orden público, no hay un proyecto definido que marque ideas diferenciales en relación con los efectos e impactos que se desarrollan vía intervención punitiva. Los sectores minoritarios se opusieron al estatuto antiterrorista en todas las medidas propuestas, pero en aquellas relacionadas con el uso directo del derecho penal no lo hicieron. Podría afirmarse que su concepción de la política se reduce precisamente a las modificaciones penales y procesales, alineándose con el gobierno y las demás bancadas legislativas en la promoción del endurecimiento punitivo (es el caso de la ley 733 de 2002 sobre secuestro y extorsión y la ley de financiamiento del terrorismo), sin cuestionar que esta ampliación de intervención estatal afecta el ejercicio de derechos fundamentales y que hace parte de un proyecto más amplio, llámese de estatismo autoritario, basado en la seguridad y en la expansión de sus ámbitos de injerencia del ejecutivo, y en el derecho penal del enemigo, que inicia precisamente en el terreno ordinario del proceso penal (por ejemplo, ampliando el catálogo de delitos en que se aplica la detención preventiva) y se expande en el control de la población con medidas como el registro, allanamientos y detención sin orden judicial, o ampliando las facultades de las fuerzas militares para estos mismos procedimientos.

Quien figuró como opositor permanente y crítico sólido fue Eduardo Cifuentes como Defensor del Pueblo (específicamente en los primeros años el período de estudio); la defensa de los valores fundantes del Estado Social de Derecho, de la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, el resaltar los límites a la intervención

estatal y más aún del Ejecutivo, la salvaguardia del debido proceso y de la dignidad humana, fueron los valores que guiaron sus críticas a las diferentes medidas.

En términos de arquitectura institucional y de interacción entre los actores, se destaca la permanente tensión con la Corte Constitucional en su función de revisión de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, en la cual se logra, un relativo equilibrio entre los poderes, más que un veto a las acciones ejecutivas (fue el caso de segunda prórroga de la conmoción interior y del estatuto antiterrorista). Igualmente, se vio que la Corte misma es un escenario permanente de configuración de equilibrios, los salvamentos de votos muestran a su interior un *equilibrio inestable* entre las posiciones de tendencia liberales y aquellas más conservadoras, lo cual se demuestra en dos ejemplos concretos: las posiciones respecto a las medidas penales consagradas en la conmoción interior y posteriormente en la emergencia social; en el primer escenario, la Corte limitó la intervención presidencial en materia penal, en el segundo, la Corte en una interpretación de la Constitución permitió las modificaciones del código penal y de procedimiento para la conducta de captación ilegal de dinero, igualando su temporalidad con medidas de orden tributario; igualmente, mientras se aceptaron medidas de conmoción interior restrictivas como limitar la circulación, la Corte impidió aquellas que desnaturalizaran las funciones judiciales y fueran otorgadas a otras autoridades, como aquellas que permitían la detención, registro o allanamientos sin orden judicial.

Además, de esta función de *veto* dentro del Estado por parte de la Corte puede encontrarse un ejemplo de lo que el enfoque estratégico relacional denomina oportunidades asimétricas. La derrota del referendo en el año 2003, a pesar de los esfuerzos liderados por el propio presidente Uribe y acompañado del Congreso, los medios y los empresarios, afectó el debate del estatuto antiterrorista en la Cámara de Representantes, alterando la estabilidad de las mayorías parlamentarias, y dando paso, en medio de las confusiones, a que la ponencia para sexto debate no fuera aprobada que en la practica era el archivo de la iniciativa, razón por la cual, posteriormente fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Quedará para otro estudio preguntarse por qué la oposición y las fuerzas *alternas* a este proyecto político hegemónico no lograron consolidar esta oportunidad (post referendo, elecciones y hundimiento del estatuto) y por qué fue insuficiente para alterar el curso del fortalecimiento de las fuerzas hegemónicas uribistas.



Por su parte, la Procuraduría General de la Nación si bien ejerció su rol de ente de control, puede decirse que no figuró como un opositor al consenso generado en torno a la política criminal y su relación con el orden público, sumándose así, a los imaginarios y argumentos del bloque de poder. Por el contrario, usó en sus intervenciones argumentos esgrimidos por el Ejecutivo al considerar exequibles, por ejemplo, la mayoría de los decretos de estado de conmoción interior, posteriormente los de emergencia social e incluso la excepcionalidad decretada para conjurar el paro judicial en 2008, y lo hizo bajo el argumento del peligro de colapso social, la anormalidad o anomalía social como consecuencias de las actividades de los grupos criminales, los actores armados y la insurgencia, advirtiendo que su fuente de financiación es el narcotráfico, el cual les permite tener potencial destructivo.

Así, en la intervención en la Corte sobre el decreto 1837 de 2002 expuso que los ataques a la infraestructura y las amenazas a las autoridades políticas regionales “constituye[n] un estado de anormalidad insostenible que conduce a la disolución del tejido social y que convalida la declaración del estado de conmoción interior”. Para este actor, la *actividad delictiva de la insurgencia* es uno de los argumentos que considera válido para la aplicación de las medidas excepcionales, pues la situación era cualitativamente diferente “debido a las proporciones que han alcanzado. Ello hace que la anormalidad ordinaria se transforme en una situación de inestabilidad económica y social casi insostenible” (referencia citada en la Sentencia C-802/02). Si bien reconoce la condición estructural de la violencia del país se alinea con el gobierno en considerar la necesidad de acudir a medias extraordinarias para hacerles frente. Al mismo tiempo, se mostró de acuerdo con los diferentes decretos que tipificaban nuevas conductas, aumentaban penas o introducían modificaciones en el procedimiento penal (por ejemplo, con el hurto y contrabando de hidrocarburos o las actividades vinculadas con la captación ilegal de dinero). Debe señalarse que respecto a las medidas de otorgar funciones de policía judicial a las fuerzas militares sí se manifestó contraria.

En resumen, lo que se ha identificado como proyecto hegemónico afianzado por las medidas de política criminal en su interacción con el orden público, se puede afirmar que la criminalización vía excepcional y normalizada a través de las leyes expedidas por el Congreso se basa en castigar el estadio previo a la comisión de un delito (la identidad de los sujetos a criminalizar más que las propias acciones), el aumento desproporcionado de penas

y la supresión de garantías procesales, así como baja credibilidad en los programas de resocialización de los condenados, por lo que la ejecución de la pena merece igualmente un tratamiento menos garantista y respetuoso de los derechos humanos.

### 5.2.2. *El uso de recursos discursivos*

El análisis del corpus también permite comprender cómo se fueron redefiniendo las subjetividades y cómo los diferentes actores se van alineando con el discurso de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, negando referirse al conflicto armado y la violencia política del país, identificando a la insurgencia -principalmente a las FARC- como terrorista, concepto en el cual se sintetizan a la mayoría de los actores delincuenciales sobre quienes recaerían las medidas impulsadas y los esfuerzos de la seguridad democrática, como retórica del “interés común” y la “voluntad general” sobre el cual se logró la articulación de las diferentes ramas del poder público así como la agregación de intereses, opiniones y valores, basadas en la ampliación de las facultades de intervención del Ejecutivo, la autoridad a costa de las libertades públicas y reforzada en *la opinión pública*: “las encuestas le dan [al Presidente Uribe] entre el 75% y el 80% de popularidad, índices sin antecedentes en la historia política del país” (Semana, Edición No. 1136).

Una explicación de cómo el proyecto de la seguridad democrática logra el consenso y agrega los intereses e identidades de los diferentes actores, incluyendo los magistrados de la Corte que consideraron ajustadas a la Constitución algunas de las medidas impulsadas, es el referente de la justificación para prevenir la anarquía y la disolución social. Como se observó, permanentemente se hace alusión a la amenaza que suponen los grupos criminales (las guerrillas principalmente) a la estabilidad institucional, lo que en palabras de Kalyvas (2010) se llama el *argumento del colapso del orden político* bajo el cual se asume que “la beligerancia y la carencia de leyes se extiende a la totalidad de la sociedad, la barbarie resulta predecible e inevitable” (2010, 87); con este argumento, ante la amenaza de un colapso del orden se recurre a una violencia preventiva no solo militar, sino punitiva y restrictiva de derechos, alineándose las diferentes fuerzas con un líder belicista, en este caso el Presidente Álvaro Uribe Vélez que extendió la *guerra* contra las FARC y el terrorismo a todos los ámbitos de la vida pública, de allí sus esfuerzos, incluso, de involucrar a los civiles no solo

en tareas militares -los soldados campesinos por ejemplo- sino en las tareas de delación de sospechosos (por ejemplo a través de la red de cooperantes y el pago de recompensas).

Según el gobierno, Colombia tenía “las más altas cifras de criminalidad del mundo”, lo cual “nos coloca a las puertas de la disolución social”, al tiempo que las amenazas a alcaldes, gobernadores y autoridades locales, se consideraron una forma de arruinar a las instituciones y “sembrar la anarquía”, creando “la sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país” (Decreto 1837 de 2002). Este argumento hace un llamado a “la aleatoriedad anómica y a irracionalidad anárquica; [en donde] a la violencia se la despoja de todo significado que vaya más allá de su finalidad y se la equipara a la locura” (Kalyvas, 2010, 56).

Por otra parte, para lograr crear consensos y *convencer* a los integrantes de las distintas fuerzas para lograr un equilibrio de poder es recurrente el uso de estrategias de autorepresentación positiva y de heteropresentación negativa y con ella en contraposición la idea de "*dos naciones*" basada en discurso dicotómico de antagonismo (Jessop, 2016, 87-88).

Una de las formas de lograrlo es a través de la difamación, la exclusión del debate (a menudo con el apoyo de los medios de comunicación) y con la ayuda de los poderes Ejecutivo y militar-policial, el encarcelamiento, el destierro o la desaparición (Jessop, 2016, 77).

Un ejemplo de la dicotomía, que además da cuenta de la colaboración de los medios de comunicación es la siguiente cita de la Revista Semana en la que se refleja, por un lado, a un Presidente con autoridad y respaldo *ciudadano*, la otra, una guerrilla terrorista, inhumana y sin ningún tipo de apoyo:

(...) Uribe es quien la gente cree que tiene el carácter, la convicción y el respaldo para hacerlo [acabar con la guerrilla]; la sangrienta ofensiva de ese grupo guerrillero en todo el país, que ha acudido a los más siniestros métodos terroristas y dejados tras de sí una estela de muertos, heridos y destrucción, ha colmado la paciencia de los colombianos (Semana, Edición No. 1031).

Y no solo la guerrilla fue objetivo de las críticas del gobierno; en contraposición a un *nosotros* parte del proyecto de la seguridad democrática, como proyecto hegemónico, a los defensores de derechos humanos se les catalogó de aliados del terrorismo, estigmatizando su ejercicio:

El gobierno los tildó de traficantes de derechos humanos que se deberían quitar de una vez por todas su careta, aparecer con sus ideas políticas y dejar esa cobardía de esconder sus ideas políticas detrás de los derechos humanos. A los activistas de este último grupo los llamó politiqueros al servicio del terrorismo, de profetas del desastre, de traficantes de derechos humanos (Semana, Edición No. 1115).

Por su parte Van Dijk señala que en medio del discurso parlamentario se pueden encontrar esquemas resumidos en que “los miembros del parlamento toman posiciones políticas, expresan sus opiniones y atacan las de los demás dentro del marco de las estructuras argumentativas” (2009, 284). Estos ataques se realizan a través de estrategias discursivas basadas en el *estilo y la retórica*, con los cuales los actores escogen un léxico de intervención, así como el uso de figuras literarias para enfatizar, negar o convencer. Agrega el enfoque crítico del discurso que la mayoría de los relatos, en este caso, contenidos en los discursos parlamentarios, describen acontecimientos y acciones de los grupos minoritarios percibidas como violaciones a las normas, los valores, los objetivos y los intereses dominantes pero que, casualmente sirven para justificar los estereotipos (prejuicios) que están circulando en el momento (Van Dijk, 2009, 84).

Es así como en medio de las intervenciones se pueden identificar algunos ejemplos de este tipo de discurso, reiterativo y de uso permanente en las discusiones de las normas analizadas. El gobierno, en medio de la discusión del estatuto antiterrorista señalaba:

- “La sociedad, pues, tiene que estar presta a comprender de dónde surgen las amenazas contra ella; cuándo y en qué momento se producen hechos sociales que amenacen desquiciarla (...)” (Fernando Londoño) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389); en este caso se observa una lectura de la violencia como patológica.
- no hay nada para ellos bajo la luz del sol que sea respetable (ni el dolor humano, ni el llanto de los huérfanos, ni el dolor de las viudas, ni la inocencia de los pueblos), nada, nada es respetable para esos grupos” (Fernando Londoño) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389); sostiene Kalyvas que estas lecturas apelan al argumento del *embrutecimiento* del combatiente que lo deshumaniza, al tiempo que explica conducir *guerras justas* ante “enemigos injustos y absolutos [que] no merecen ningún tipo de piedad” (2010, 100).

- “Es preciso salvar el Estado sin sacrificar la sociedad; es preciso mantener indemne al individuo sin que los demás individuos sufran las consecuencias de una libertad escandalosa. Ese equilibrio es el que hay que buscar; y ese equilibrio estamos convencidos se consigue en este proyecto de reforma constitucional salvar el Estado sin sacrificar la sociedad” (Fernando Londoño) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

Y por su parte, los congresistas que apoyaron la modificación constitucional a través del proyecto de acto legislativo del estatuto antiterroristas señalaban:

- si estamos estableciendo en un momento excepcional de lucha frontal contra el terrorismo, unas normas específicas que el Estado requiere para confrontar este gran flagelo mundial (...) (Carlos Holguín Sardi, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337);
- Deben entender claramente las organizaciones al margen de la ley, que el terror, que la barbarie, que ese uso ilegítimo de fuerza tiene fronteras, tiene unos límites y tiene unas consecuencias si perseveran en ello (Andrés González, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).
- esta no es una nación de salvajes aislada, sino esta es una nación democrática, miembro de la comunidad democrática, miembro de la comunidad internacional (Héctor Helí Rojas, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337);
- a los terroristas no se les puede tocar ni con el pétalo de una rosa, (...), a los terroristas hay que enfrentarlos con toda la severidad que contempla nuestro Estado Social de Derecho, con toda la severidad de nuestro Código Penal, con la vigencia plena de autoridad legítima (Omar Flórez, Gaceta del Congreso, 2003 No. 663).

Los decretos de estado de conmoción también estaban cargados de este tipo de discurso, a continuación, algunos ejemplos:

- [se requiere] tomar medidas inmediatas para prevenir actos de terrorismo semejantes o peores a los que para sorpresa del mundo entero se han presentado durante las últimas semanas en diferentes lugares del país (Decreto 1837 de 2002);
- esos infames ataques contra el pueblo de Colombia tienen su origen principal en la acción de bandas armadas, organizadas y financiadas al amparo del lucro gigantesco

(...) del narcotráfico, el secuestro y la extorsión, infames ataques contra el pueblo de Colombia fuentes principales de esta tragedia colectiva (Decreto 1837 de 2002);

- el poder financiero casi inagotable de estos grupos los hace más temibles por su capacidad tecnológica creciente para el terror, su desprecio a los valores más elementales del hombre y de la sociedad (...) (Decreto 1837 de 2002);
- hemos alcanzado la más alta cifra de criminalidad que en el planeta se registra, en un proceso acumulativo que hoy nos coloca a las puertas de la disolución social (Decreto 1837 de 2002).

Y en relación con el secuestro se le calificó como “un peligro la existencia y la convivencia nacional”, se agregó en el debate legislativo:

- Y los que vivimos en la ciudad, como Cali, ya estamos secuestrados, no solamente no podemos ir al municipio vecino, no podemos salirnos nosotros ni nuestras familias siquiera a la esquina, porque estamos sujetos a que cualquier acto terrorista, demente de todas estas personas acaben o cegue con la vida de nuestros familiares o cualquier persona que hace parte de esta sociedad (William Darío Sicachá, Gaceta del Congreso, 2000, No. 469);
- que en Colombia existe una industria del secuestro que todos la conocemos promovida por la insurgencia colombiana, (...) es una industria, ya tiene sucursales, maneja recursos inmensos (Gustavo Guerra, Gaceta del Congreso, 2002, No. 120).

Y en relación con el hurto y contrabando de hidrocarburos se afirmó que es un “potencial de barbarie y de guerra estimulado por esa actividad ilícita de la cual se habían apoderado prácticamente esos grupos en varias regiones del país” (Mauricio Pimiento, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

Además del estilo y la retórica es importante destacar las formas en que las ideas fueron adquiriendo su carácter dominante. A propósito, recuérdese que el poder discursivo también incluye el control sobre el discurso mismo: quién habla y en qué contextos; quién tiene acceso a los diversos tipos y medios de comunicación, cómo son los turnos de intervención, etc. (Van Dijk, 2009, 106-107).

Resulta un ejemplo de la interacción de las fuerzas políticas hegemónicas, de la construcción de equilibrios y la configuración de imaginarios en torno a la seguridad a partir de la dicotomía nosotros-ellos, el trámite legislativo del estatuto antiterrorista en el cual la asignación de los tiempos de intervención, los turnos y los aspectos formales del procedimiento (que determinaron a futuro su constitucionalidad), en palabra de Van Dijk, *las dimensiones interseccionales del discurso*.

El acceso puede referirse a la manera en que las personas toman la iniciativa en un evento comunicativo, a las modalidades de su participación, así como a los modos en que controlan las otras propiedades del discurso, tales como los turnos para hablar, la correspondencia, los temas y hasta las maneras en que aparecen representadas como referentes o temas del discurso (Van Dijk, 2009, 125)

Así, la oposición se tuvo que “pelear” hasta los minutos de intervención. Y esto es así porque desde las presidencias de las cámaras legislativas -en cabeza de miembros de la coalición uribista-, los tiempos de intervención se restringieron, señalando que había un número alto de congresistas que solicitaron la palabra para dar su concepto u opinión sobre el estatuto. Sin embargo, la oposición al ser minoritaria tendría en conjunto menor de tiempo para la exposición de sus argumentos en comparación con las mayorías afines al proyecto.

En este sentido, por ejemplo, el primer debate inició con un texto de ponencia que no había sido entregado con tiempo suficiente “sino la noche anterior”. Por otra parte, el entonces representante a la Cámara Gustavo Petro, señalaba en segundo debate (plenaria de la Cámara) que haría “reivindicar mi derecho legal y constitucional a los veinte minutos mínimo que me da la ley, sin el cual además consideraría que mi expresión minoritaria en este Congreso estaría seriamente coartada” (Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

En el mismo debate el representante Venus Albeiro Silva indicaba que la presidencia de la Cámara había dispuesto que, los nueve representantes que siempre “decimos y estamos en contra” tuvieran los turnos del debate de manera seguida, de tal forma que, o no tuvieran forma de interpelar a las posiciones mayoritarias o que se declarara la suficiente ilustración y no siguiera la discusión, como efectivamente sucedió bajo el argumento que se llevaba discutiendo 10 horas. Por su parte, ya en el sexto debate, el 6 de noviembre, el representante Germán Navas señalaba

dejo esta constancia, estoy inscrito desde ayer, quiero que se me respete y no voy a cambiar mi inscripción, las leyes o lo acordado era más favorable a nosotros, nos daba cinco minutos por pregunta, ahora nos van a dar cinco para todo un temario tan importante como este (Gaceta del Congreso, 2003, No. 663).

También en el sexto debate, Alexander López, Venus Albeiro Silva, Wilson Borja y María Isabel Urrutia, fueron sancionados por la mesa directiva quitándoles la posibilidad de intervención; mientras estos apelaban la decisión, otros integrantes de la Cámara de Representantes los increpaban: “me gusta mucho sus intervenciones cuando las hacen con altura, y las hacen con conocimiento, pero no me gustan cuando juegan al sabotaje, no me gusta cuando juegan al insulto” (Luis Fernando Almario, Gaceta del Congreso, 2003, No. 663); por su parte, el Presidente de la Cámara, Alonso Acosta Osio, tras la intervención de uno de los afectados por la decisión (Alexander López) lo amenazaba con quitarle la palabra “le pido el favor que respete la Presidencia, no hable aquí de moral, si no, le quito el uso de la palabra (Gaceta del Congreso, 2003, No. 663); finalmente, la decisión fue revertida.

En esta disputa, también por el control del uso de la palabra, en plenaria de la Cámara se llevó a cabo uno de los debates más largos sobre el estatuto, tanto por las reformas que fueron introducidas por el Senado, las cuales endurecían las propuestas iniciales del gobierno, y que los ponentes en Cámara lo hicieron aún más<sup>66</sup>, sino también por el propio proceso de votación. Fue el sexto debate el cual ocurrió los días 29 de octubre, 4, 5 y 6 de noviembre. Este debate se realizó después de la doble jornada electoral (el referendo de 2003 y las elecciones de gobernadores y alcaldes, junto a diputados y concejales). Así, algunos representantes en apoyo al gobierno buscaron aplazar el debate de tal forma que no se diera

---

<sup>66</sup> En palabra del representante liberal José Joaquín Vives: “en efecto la propuesta inicial de autorizar sin orden judicial la interceptación de comunicaciones y correspondencias, de hacer detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, o de unas fuerzas conjuntas de policía judicial, o de los informes de residencia, tenían unos límites que no existían en las ponencias que hoy conocemos, primero se establecían solo para autoridades administrativas, la expresión administrativa fue retirada, algún significado tendría, con aviso inmediato a la Procuraduría, la expresión inmediata fue retirada, apareció nuevamente a solicitud nuestra en el último debate en la Comisión Primera, con control político que generaría responsabilidad política, moción de censura para los Ministros correspondientes de quienes dependen los funcionarios administrativos que operarían estos instrumentos, desapareció, con Control Judicial posterior dentro de 36 horas, se extendió a 72 y eran conforme se aprobó en primera vuelta, unas facultades temporales que se convierten de repente en facultades indefinidas, permanentes y como si fuera poco ya no se sujeta su desarrollo a una Ley Estatutaria que expida este Congreso y que tiene control previo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, sino que se faculta al Presidente para que por fuera de esos controles a los que estamos obligados quienes tenemos mandato popular para legislar, pues eximimos a quien es un delegado de esas facultades legislativas de ese control previo de constitucionalidad



en un contexto desfavorable para el proyecto y para el gobierno (el referendo fue *hundido* por abstención y en algunos departamentos y ciudades los ganadores fueron fuerzas opositoras al gobierno), en tanto que la oposición buscó que se mantuviera el orden día<sup>67</sup>.

Según la oposición y sectores del Partido Liberal, el proyecto fue hundido el día 5 de noviembre tras una votación que dio como resultado el rechazo de la ponencia. Así, en la sesión del 5 de noviembre se votó el informe de ponencia, y con ella la proposición favorable para darle debate y continuar con el trámite de la reforma - obtuvo 83 votos de los 84 que necesitaba para considerarse aprobada-, y por tanto “implicaba jurídicamente que el proyecto no podía seguir su trámite” (Sentencia C-816 de 2004); sin embargo, “la sesión fue levantada por la mesa directiva de la Cámara, sin reconocer el efecto jurídico y práctico de esa votación” (Sentencia C-816 de 2004); la Corte Constitucional en la Sentencia C-816 de 2004 declaró inconstitucional el estatuto por vicios de procedimiento insubsanables; allí se señaló que el artículo 132 del reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) no contempla el desorden de la sesión para interrumpir una votación, como ocurrió el 5 de noviembre -desórdenes por los cuales fueron sancionados los cuatro representantes de la oposición- y el cual se constituyó en el argumento para que la mesa directiva de la Cámara levantara la sesión y desconociera los resultados de la votación del informe de ponencia. Agrega la Corte en su decisión de declarar inconstitucional la reforma:

Lo que aconteció fue una maniobra de la Mesa Directiva para evitar el registro y reconocimiento de los efectos jurídicos y prácticos de una votación que ya había sido realizada materialmente. Así, como se pudo constatar, el tiempo de votación fue dilatado por la Mesa Directiva, varios parlamentarios se levantaron de sus curules y se trasladaron hasta el lugar ocupado por el Secretario General y protestaron por ese hecho. Transcurrieron además varios minutos sin que votara ningún nuevo parlamentario (...). Hubo un aumento del desorden y la Mesa Directiva anunció que cerraría la votación en el momento en que los representantes volvieran a sus curules, lo cual varios hicieron. No obstante, de inmediato, el Segundo Vicepresidente de la Cámara se dirigió al Presidente y le advirtió que si se cerraba la votación, el proyecto se hundiría y que por ello era mejor levantar la sesión por la alteración del orden al interior del recinto (Sentencia C-816 de 2004).

---

<sup>67</sup> “Soy partidaria de que hoy debemos discutir, y si no lo aprobamos hoy el Estatuto o lo negamos, pero debemos discutir hoy el Estatuto porque ayer se modificó el Orden del Día para que se discutiera hoy” (María Isabel Urrutía, Gaceta del Congreso, 2003, No. 608).

Otro ingrediente importante para destacar del debate es el reiterado llamado de los ponentes y de quienes apoyaron el proyecto a un pacto y a la necesidad de *unión* contra el terrorismo, el cual, en sus palabras, no debería abrir discusiones ideológicas o partidistas, y por el contrario, mencionaban que *todos* deberían unirse a los esfuerzos del Presidente en su *lucha contra el terrorismo*, en este caso, plasmada en el estatuto. Este tipo de intervención se enmarca en *los esquemas del discurso* que, según Van Dijk, destaca es su carácter persuasivo: “los miembros del parlamento toman posiciones políticas, expresan sus opiniones y atacan las de los demás dentro del marco de las estructuras argumentativas” (Van Dijk, 2009, 284).

En este sentido se destaca como los representantes de los partidos tradicionales y las fuerzas políticas declaradas *uribistas* hicieron un llamado para apoyar el proyecto con base en la persuasión. Así, el senador del Partido Liberal Rodrigo Rivera Salazar (años más tarde ministro de Defensa entre 2010 y 2011) aludió a la necesaria e irrestricta necesidad de aprobación del estatuto bajo argumentos de patriotismo, e incluso aludiendo a la experiencia española, cuando se declaró la ilegalidad de Jarry Batasuna, el partido político vinculado con ETA; argumentaba

(...) no me imaginaria cómo habría sido ese debate sino hubieran tenido ambos partidos la actitud de considerar el Terrorismo y la política del Estado contra el Terrorismo como **un nicho sagrado de la agenda pública**, frente al cual resulta casi pecaminoso, **resulta casi antipatriótico** desatar las turbulencias de la controversia partidista como se puede hacer en cualquiera otro de los aspectos de la agenda pública de un país.

(...)

Para ponernos de acuerdo y sacar adelante este país. Pues discrepemos Ministro, discrepemos en la orientación de la política económica, en la orientación de la política social, de la política internacional, discrepemos en la lucha contra la criminalidad, discrepemos en la concesión [concepción] que tenemos del conflicto, **pero no tenemos derecho a discrepar en torno al Terrorismo y a la manera de enfrentarlo** (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337, negrillas fuera del texto).

El Senador Juan Fernando Cristo del Partido Liberal en igual sentido sostenía la importancia de enviar un mensaje al país

(...) de que todas las distintas bancadas por lo menos en la comisión primera del Senado respaldan al Estado y al Gobierno Colombiano en su empeño de mejorar algunas normas Constitucionales para hacer más eficaz la lucha de la fuerza pública colombiana contra los terroristas (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

Mauricio Pimiento, senador, agregaba:

Es un debate que (...) no tiene color político o ideológico, yo creo que es difícil encontrar hoy en día un colombiano cualquiera que sea su aproximación frente al problema que no esté en contra del Terrorismo (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

En medio del debate la oposición debió aclarar que no estaba a favor del terrorismo por tener posiciones contrarias a la reforma constitucional sino porque consideraba las medidas propuestas violatorias de las garantías y derechos fundamentales, al tiempo que la ampliación de las facultades al Ejecutivo, en su parecer, atentaban contra el Estado Social de Derecho.:

Quiero aclararles que **no soy terrorista ni lo he sido nunca**, lo que estoy defendiendo son los Derechos Humanos que pueden verse conculcados como consecuencia de estas disposiciones, y recuerdo lo de que no soy terrorista, porque el señor Ministro del Interior, no sé si todavía lo sea de la Justicia, así nos tildó a quienes estábamos en ese momento pidiendo abstención (Germán Navas, Gaceta del Congreso, 2003, No. 663, negrillas fuera del texto).

A su turno, los defensores de la iniciativa aclaraban su posición de demócratas para justificar el proyecto:

Y como somos también demócratas (aunque a algunos les dé risa), por eso buscamos los ponentes algunas garantías muy importantes, como por ejemplo: que apenas se tenga la persona se le dé aviso a la PGN (Armando Benedetti, Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

(...) cuando empezamos a ejercer con fortaleza la autoridad para recuperar el control de la geografía de ese departamento nos encontramos que estábamos siendo sindicados de promover proyectos de autodefensa o paramilitares<sup>68</sup> (Mauricio Pimiento, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

Otros señalaban:

(...) ni quienes defendemos las facultades estamos defendiendo un autoritarismo a ultranza, ni una dictadura, ni somos violadores de los derechos fundamentales, ni quienes están en contra del proyecto son subversivos o pretenden estar en contra del Estado colombiano (Javier Devia, Gaceta, 2003, No. 451).

---

<sup>68</sup> Recuérdese que el Senador que interviene fue condenado por nexos con los paramilitares.

Sumado a esto, y a pesar de que se anunciaba que no podría haber posturas políticas para apoyar el estatuto, uno de los argumentos para impulsar el proyecto fue el apoyo al Presidente Uribe. Nancy Patricia Gutiérrez manifestaba en el primer debate que “elegimos al Presidente Uribe por una propuesta básica de seguridad democrática; y día tras día el país sigue pidiendo seguridad democrática” y otra colega de comisión, Myriam Alicia Paredes, dejaba constancia de “que mi voto representa una opinión de apoyo con las medidas que la reforma busca y en consecuencia de apoyo a las políticas de orden público propuestas y ejecutadas por el gobierno del doctor Álvaro Uribe Vélez (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389). Y el representante Arboleda manifestó:

(...) no hagamos de este proyecto, un drama, simplemente digamos al país la verdad, que este Gobierno de Álvaro Uribe y los que lo hemos apoyado, le estamos concediendo una normatividad propicia para que pueda defender a cuarenta millones de colombianos de los treinta mil bandidos que se mueven en el día y en la noche, buscando asesinar y recortar ellos sí, las libertades de los colombianos (Gaceta, 2003, No. 451).

En contraposición, el representante indígena Lorenzo Almendra argumentaba que el proyecto omitía un aspecto sustancial, y era el origen de los problemas, en este caso, de los grupos armados que “por las desigualdades de este país, surgieron los grupos armados hace más de 50 años”, finalizaba su intervención mencionando la necesidad de un acuerdo humanitario; Wilon Borja añadía que la salida negociada al conflicto con justicia social era la forma de finalizar la guerra en el país.

En síntesis y para cerrar este capítulo, se puede advertir que partir de la construcción de los problemas de política a intervenir, principalmente, la perturbación del orden constitucional, la necesidad de ampliar las facultades estatales en cabeza del Ejecutivo, la idea general de que la justicia era débil ante los desafíos de orden público y la necesidad de fortalecerla, entre otras, con la participación de la fuerza pública, se afianzó la construcción de alianzas políticas -de equilibrio de fuerzas- alrededor de estos y de las posibles soluciones condensadas en la seguridad democrática y en la ampliación de competencias en el Ejecutivo.

Como se ha observado, los retos de intervención estatal no siempre fueron claros en términos de problemas concretos, medios para enfrentarlos y medidas eficientes, por lo cual se acudió al derecho penal como medida de prevención. En este contexto, la justicia penal es

instrumentalizada destacando como argumento “el colapso del orden político” y el temor a la *anarquía o anomia social*; el Congreso y el Ejecutivo se alinean para determinar las estrategias de política en función del orden público redefiniendo las subjetividades expresadas en los diferentes recursos discursivos que permiten afianzar el proyecto político hegemónico.

Se destaca que si bien hay actores dentro del aparato estatal que no necesariamente están alineados con el proyecto hegemónico (por ejemplo, algunos magistrados de la Corte Constitucional), hacen parte del Estado y en esa medida, en palabras de Jessop, como Estado exhiben una unidad de aparato que devienen en un sistema unificado de dominación” (2008, 127), no sólo por la fortaleza del Ejecutivo como fracción que lidera el proyecto sino porque este se expande y permea a las demás ramas entre otras gracias a la expansión del discurso del terrorismo y el medio a la inestabilidad institucional.

## **6. La política criminal y el afianzamiento de un proyecto político hegemónico**

La intervención estatal en relación con la política criminal y su vínculo con el orden público representa un proyecto hegemónico con corte autoritario basado en la suspensión de derechos, la legitimación de la mayor coerción, la centralización del poder político y la fragilidad de la división de poderes, así como la creciente importancia del aparato de seguridad, lo que redundaba en prácticas que buscan disciplinar los espacios y las poblaciones en torno al proyecto de la seguridad democrática, todo lo cual Jessop llama estatismo autoritario. La siguiente afirmación es un ejemplo que sintetiza la perspectiva de este proyecto:

Los derechos humanos deben constituir un camino que conduzca hacia el desarrollo y la seguridad de las naciones, no un obstáculo que paralice la justicia y de vía libre a la impunidad. Sin seguridad colectiva, las libertades individuales carecen de cualquier sentido” los procedimientos ordinarios no se pueden aplicar, necesitamos unas medidas extraordinarias, porque es el terrorismo el que está afectando nuestros derechos fundamentales, tanto individuales como colectivos” (Gina Parody, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

Lo que podría identificarse como “fracción privilegiada” en las decisiones de política criminal logró construir un proyecto hegemónico entorno a la seguridad que subordinó la justicia a sus derroteros, fue mayoritario en los diferentes debates y escenarios de discusión, y se manifestó con un apoyo generalizado y aceptado por los diferentes actores de las tres ramas del poder público, logrando un equilibrio de fuerzas e intereses que permitió su afianzamiento.

Justificando la necesidad de intervenir ante los hechos de alteración del orden público o amenazas a la estabilidad institucional, el corpus permite concluir que se fijaron tres derroteros principales que, a partir de la política criminal y su interacción con el orden público, consolidaron un tipo de proyecto: i) la tentación a acudir y permanecer en estado de excepción; ii) el sesgo anti Constitución de 1991; y, iii) la definición difusa del enemigo en la figura del terrorismo. A continuación, se presentan estos tres hallazgos que dan respuesta *al para qué* se definió la política criminal en el período de estudio, y los cuales no estaban dirigidos a prevenir el delito o fortalecer el proceso de investigación y juzgamiento, sino a

darle mayores poderes al Ejecutivo, limitar los derechos de los ciudadanos y afianzar el proyecto de la seguridad democrática.

### 6.1. La tentación por perpetuar el estado de excepción

Existió la tendencia a retornar a la Constitución Política de 1886, en relación con las atribuciones del Presidente de la República para declarar el estado de sitio, el cual fue de uso permanente a lo largo del siglo XX, delineando así “un régimen de excepción represivo sin diferenciación entre la guerra y la conmoción interior, sin límites de la legislación expedida bajo su vigencia” (Dávila Ladrón de Guevara, 1998, 87)<sup>69</sup>. Esta Constitución permitía al menos tres cosas: por un lado, la declaratoria del estado de sitio a través del artículo 121 constitucional<sup>70</sup>; segundo, a la luz del artículo 28<sup>71</sup>, se permitía la aprehensión y retención de los ciudadanos por disposición del Gobierno, es decir, sin orden judicial, lo cual socava no solo la figura de la división de poderes sino que constituye una afectación a los derechos

---

<sup>69</sup> Señalan Mauricio García y Rodrigo Uprinsky que “El estado de excepción se convirtió, por lo menos hasta 1991, en un instrumento ordinario de la política gubernamental” caracteriza en que: (1) la excepción era casi permanente. Así, por ejemplo, en los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991, Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de treinta años en estado de sitio. (2) Buena parte de las normas de excepción las ha legalizado el Congreso, lo que ha convertido al Ejecutivo en un legislador de hecho” (2005, 7-8).

<sup>70</sup> Acto Legislativo 1 de 1968, Artículo 42. El Artículo 121 de la Constitución Nacional quedará así:

En caso de guerra exterior o de conmoción interior podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá, además de las facultades legales, las que la Constitución autoriza para tiempos de guerra o de perturbación del orden público y las que, conforme a las reglas aceptadas por el Derecho de Gentes, rigen para la guerra entre naciones.

Los decretos que dentro de esos precisos límites dicte el Presidente tendrán carácter obligatorio, siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno no puede derogar las leyes por medio de los expresados decretos. Sus facultades se limitan a la suspensión de las que sean incompatibles con el estado de sitio.

[...].

El Gobierno declarará restablecido el orden público tan pronto como haya cesado la guerra exterior o terminado la conmoción interior y dejarán de regir los decretos de carácter extraordinario que haya dictado.

[...]

<sup>71</sup> Acto Legislativo 1° de 1968, Artículo 5°. El Artículo 28 de la Constitución Nacional quedará así:

Aún en tiempo de guerra nadie podrá ser penado ex-post facto, sino con arreglo a la ley, orden o decreto en que previamente se haya prohibido el hecho y determinándose la pena correspondiente.

**Esta disposición no impide que aún en tiempo de paz, pero habiendo graves motivos para temer perturbación del orden público, sean aprehendidas y retenidas mediante orden del Gobierno, y previo dictamen de los Ministros, las personas contra quienes haya graves indicios de que atentan contra la paz pública.**

Transcurridos diez días desde el momento de la aprehensión sin que las personas retenidas hayan sido puestas en libertad, el Gobierno procederá a ordenarla o las pondrá a disposición de los jueces competentes con las pruebas allegadas, para que decidan conforme a la ley (negrillas fuera del texto).

individuales como la libertad o la presunción de inocencia, entre otros; tercero, el juzgamiento de civiles por militares con el uso extendido de los consejos verbales de guerra, considerados necesarios para “el pronto restablecimiento del orden” bajo la imposición “de una justicia severa y oportuna que reprima determinadas infracciones penales que causan justa alarma social” (Decreto 1290 de 1965).

En la nueva Constitución de 1991 se buscó regular y limitar la facultad de declarar los estados de excepción haciendo más estrictas las causales de la declaratoria, limitando su temporalidad, reconociendo la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos sobre los estados de excepción y prohibiendo la limitación o suspensión de derechos y libertades fundamentales, al tiempo que dejó en cabeza de la Corte Constitucional su control tanto formal como material, esto es, no solo el ajuste a la normatividad vigente sino que la Corte verifica, según unos criterios, si las circunstancias son suficientemente graves que justifiquen la declaratoria de la excepción (García y Uprimny, 2005). Adicionalmente, prohibió la posibilidad de que los civiles sean investigados o juzgados por la justicia penal militar en tiempos de paz y de anormalidad,

(...) ha querido el Constituyente terminar con la práctica que se observó durante largos años, en el sentido de que cuando se alteraba el orden público, inmediatamente el Gobierno expedía un decreto asignando la competencia para juzgar a ciertos delincuentes, a la justicia penal militar, pues partía de la base, de que ésta era más rígida y rápida que la ordinaria (C-179-94)<sup>72</sup>.

A continuación, se describe cómo en el período de estudio se buscó hacer uso del estado de excepción para legitimar la ampliación de las facultades del Ejecutivo no sólo mediante su expedición y prolongación en el tiempo, sino también, por el tipo de medidas excepcionales que se promulgaron, las cuales buscaron limitar los derechos fundamentales y sobrepasar los marcos constitucionales ordinarios. Es decir, se evidencia que la tentación a acudir a la excepcionalidad no se trata solamente de la expedición de los decretos que lo permiten, sino también implica el tipo de medidas que se buscan implementar, su orientación y sentido.

---

<sup>72</sup> Según García y Uprimny (2005) desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 hasta 2002, existió una “normalización relativa”, señalando que en este periodo hubo 23,6 meses bajo medidas de excepción, lo que corresponde al 17,5%.



La apertura del gobierno de Álvaro Uribe Vélez inició con la declaratoria del estado de conmoción interior (Decreto 1837 de 2002) como mecanismo para “recuperar el orden público”, aunque, tras la ruptura de los diálogos del Caguán ya se habían previsto algunas medidas para enfrentar una “posible amenaza o alteración del orden constitucional” (Decreto 333 de 2002) tras dejarse sin efecto el reconocimiento de carácter político a la misma organización, destacando aquí, que el sentido u objetivo político de una organización como lo fueron las FARC-EP se decidía mediante alguna norma (Resolución número 31 de 2002)<sup>73</sup>.

Con el gobierno de la seguridad democrática los argumentos que llevaron a declarar el estado de conmoción interior estaban relacionados con las dinámicas del conflicto armado y el fin del proceso de paz con las FARC -como se describió en el capítulo tercero-. Sin embargo, el nuevo gobierno resistiéndose a identificarlo como un conflicto armado interno optó por catalogarlo como amenazas a la alteración del orden público, y así, amenaza a la soberanía, a la independencia y a la integridad territorial, al tiempo que se señalaba que la inseguridad se tornaba “cada día más crítica” y se hacían “más frecuentes, despiadados y perversos los ataques contra los ciudadanos indefensos y las violaciones a sus derechos humanos y a las reglas fundamentales del Derecho Internacional Humanitario” (Decreto 1837 de 2002). Además, se consideraba que estas acciones de los grupos armados al margen de la ley sometían a la Nación “a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática y hace cada vez más difícil y azarosa la actividad productiva, multiplicando el desempleo y la miseria de millones de compatriotas” (Decreto 1837 de 2002), convirtiéndose factores como la pobreza, la inequidad social y los problemas rurales permanentes en el país<sup>74</sup>, consecuencias de esas amenazas a la soberanía y la integridad territorial. Estos mismos argumentos se citaron en el decreto 2555 de 2002 que prorrogó por primera vez la conmoción interior, pasando de tres a seis meses.

Como se mencionó en el capítulo cuarto, al Procurador General de la Nación le corresponde elevar un concepto sobre los decretos que conmoción interior. Al expedirse el decreto 1837 de 2002, el Procurador de entonces, Edgardo Maya, consideró que la declaratoria estaba

---

<sup>73</sup> “Por la cual se termina el proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos con las Farc y se deja sin efecto el reconocimiento de carácter político a la organización mencionada”

<sup>74</sup> Solo considerando, por ejemplo, las cifras del DANE, en Colombia la pobreza en 2001 ascendía al 49,4% y en las áreas rurales alcanzaba el 60,9%, la pobreza extrema al 17,6% y la rural casi el doble con el 32,8%; el índice de GINI era del 0.55. ver [https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf)

conforme a la Constitución. En su intervención ante la Corte Constitucional cuestiona el empleo de los métodos utilizados por la *insurgencia*:

cuando la violencia permanente y crónica se manifiesta en grado superlativo con una potencialidad destructiva y desestabilizadora insólita que no corresponde a las manifestaciones regulares y previsibles de los grupos alzados en armas contra el Estado y la sociedad, y que por esa razón genera situaciones de orden público que amenazan con desbordar el límite crítico de este orden (referencia citada en la Sentencia C-802/02).

Por su parte, la Corte Constitucional consideró exequible la conmoción interior. Con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, se argumentó que “el derecho es la única alternativa de vida civilizada”; si para el gobierno la seguridad era el principio fundante de la vida en sociedad, para la Corte lo era el derecho:

[el derecho] es el instrumento normativo con que cuenta el Estado para promover la integración social, satisfacer las necesidades colectivas, establecer pautas de comportamiento y decidir los conflictos suscitados; todo ello con miras a realizar los fines que le incumben como organización política (Sentencia C-802/02).

Los argumentos para que la Corte considerara ajustado a la Constitución el decreto 1837 de 2002 se basaron en los preceptos la ley estatutaria 137 de 1994, que regula los estados de excepción previstos en la Constitución a partir de tres elementos: el fáctico, el valorativo y la suficiencia o no de las medidas ordinarias.

El primero evalúa que las circunstancias que dan origen a la declaratoria “objetivamente [generen] una alteración de las condiciones de seguridad y tranquilidad”; aunque la Corte encontró que el “decreto es defectuoso pues está redactado con una serie de afirmaciones generales que por sí mismas carecen de significado jurídico (...) se utilizan varias metáforas, expresiones adverbiales y adjetivos” (Sentencia C-802/02), como aquella que señalaba que el país tenía la cifra más alta de criminalidad del planeta, la Corte a partir de las cifras entregadas por el gobierno y por la Fiscalía General de la Nación, encontró que existían hechos violentos concretos que tenían una tendencia creciente y que eran “inusitados” a pesar del carácter crónico de esas situaciones.

Respecto al juicio de valor sobre la “intensidad de la perturbación y sus consecuencias”, elemento valorativo a discreción del Presidente de la República, la Corte encontró que efectivamente los hechos descritos por el gobierno atentaban de manera inminente contra la estabilidad institucional al evidenciar “el desbordamiento del conflicto armado que padece el país e incorporan a él ya no solo a las instituciones sino también al personal civil que, por principio, es ajeno a él (...) constituyen la negación del orden público como supuesto de equilibrio social”.

Finalmente, la Corte consideró que efectivamente las medidas ordinarias no respondían a la coyuntura y se requerían medidas extraordinarias, a pesar de reconocer implícitamente en sus consideraciones la existencia del conflicto armado de larga duración.

Igualmente, consideró adecuado a la Constitución la creación del impuesto al patrimonio (Decreto 1938 de 2002) ante la necesidad de proveer de recursos adicionales al Estado para el fortalecimiento de la fuerza pública -argumento compartido por la Procuraduría; en relación con las medidas penales contempladas en el decreto consideró que las sanciones previstas “cumplen una “función simbólica”, pues si bien no tiene la virtualidad de producir efecto punitivo alguno, si motiva al ciudadano al cumplimiento de la obligación tributaria” (Sentencia C-876/02).

Reiterando la necesidad de continuar bajo el estado de conmoción interior, en el marco de las sesiones extra del Senado en diciembre de 2002, el Gobierno solicitó a esta cámara del legislativo, concepto favorable para prorrogarlo por segunda vez, según el artículo 40 de la Ley 137 de 1994, argumentando que

el comportamiento de los grupos y organizaciones al margen de la ley, como reacción a la presencia del Estado en áreas anteriormente bajo su influencia, se está dirigiendo a la ejecución de planes contra la ciudadanía, la Fuerza Pública y la infraestructura económica, persistiendo una situación de grave perturbación del orden público (Decreto 245 de 2003).

La justificación, basada en una especie de círculo vicioso, sostenía que, con la intervención de la fuerza pública se desarrollaron más atentados contra civiles y la infraestructura del país, lo que a su vez requería la extensión de las facultades extraordinarias en el tiempo; también se sugirió que las medidas temporales debían necesariamente ser permanentes pues “no es en

absoluto previsible que dentro de dos meses y medio las circunstancias por las que atraviesa la Nación hayan cambiado” (Decreto 245 de 2003), ambición que se concretaría en el estatuto antiterrorista. Esta persistencia a convertir las normas extraordinarias en normas ordinarias, en palabras de Jessop, se trata de una respuesta a las “crisis de hegemonía” y de formas para garantizar el ejercicio del poder, de allí que “las instituciones democráticas deben ser suspendidas o eliminadas y las crisis resueltas a través de una "guerra de maniobra" abierta que ignora con sutilezas las leyes constitucionales” (2016, 212).

Debe mencionarse que al menos en la transcripción de la intervención del ministro Fernando Londoño en el Senado, son contradictorias y generales las ideas, pues, al tiempo que señala que persisten las causas de perturbación también menciona que las medidas han cumplido los objetivos dirigidos al restablecimiento del orden público, aunque los *terroristas* han extendido su accionar:

(...) y en la lucha franca, y decisiva contra las fuerzas terroristas que han colocado a terroristas que han colocado a la Nación en estado de extrema emergencia, el Gobierno tiene que decirles (...) que se han cumplido a cabalidad las previsiones que se tuvieron en el momento de declarar la Conmoción Interior no cabe ninguna duda de que gracias a ella, la fuerza Pública ha sido más que eficiente, los servicios de inteligencia en unión con la Fiscalía General de la Nación han podido producir resultados muy importantes en la lucha contra las manifestaciones del terrorismo” (sic) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53).

El miedo y la alarma, combinado con la exaltación a la gestión del gobierno, son los argumentos preferidos del Ejecutivo para justificar la conmoción interior y las facultades excepcionales otorgadas al Presidente, las cuales también se hicieron notar en el Senado en la discusión de aprobación del concepto solicitado por el gobierno; las mayorías se sumaron a la posición gubernamental, siendo más una sesión de apoyo al Presidente que un estudio de las medidas puestas en marcha y que serían prorrogadas. Esto demuestra la capacidad del Ejecutivo en la movilización del consentimiento activo o el cumplimiento pasivo de las fuerzas situadas en el Estado e incluso más allá del Congreso, en la medida en que este es representante de los diferentes sectores ciudadanos.

Así, los senadores del Partido Conservador respaldaron “decididamente” estas y otras iniciativas, convencidos de que tales eran el desarrollo de la propuesta política en la campaña

electoral y que el Partido apoyó, pero además porque estaban “inspiradas en el propósito de introducir profundos cambios de alentadora renovación en la vida política, económica y social del país” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53).

A su vez, las mayorías parlamentarias criticaron a la oposición, encabezada por Carlos Gaviria Díaz quien manifestó que dicha solicitud de prórroga era inconstitucional al realizarse sin haberse cumplido siquiera los dos meses de la primera extensión de la conmoción -argumento con el cual coincidiría la Corte Constitucional. El senador Gaviria señalaba que la ley estatutaria de los estados de excepción en su artículo 40 exigía la verificación de la persistencia de las circunstancias que dieron lugar al estado de conmoción interior, y esa verificación no podía estar basada en “la conjetura de que existirán en el futuro”. Agregó en su intervención que la ley fija un término no inferior de 15 días para que el gobierno solicite la prórroga de dicho estado excepcional, pero “sólo una hermenéutica desproporcionada y, por ende, inaceptable, podría llevar a la conclusión de que no existe hacia atrás límite alguno” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53), adicionando que el Congreso ni siquiera había recibido los informes periódicos “sobre la evolución de los acontecimientos” por parte del Gobierno, y por el contrario, se estaría dando una *carta blanca* para extender dicha excepcionalidad.

Como se observa los argumentos son principalmente jurídicos y basados en una lectura de la ley 137 de 1994, sin entrar a cuestionar si las medidas de conmoción interior eran o no favorables o eficaces; así lo reafirmó el senador Jorge Enrique Robledo al señalar que “la constancia que dejamos no entra en el fondo, digamos de la materia, sino simplemente llama la atención de que nos parece que no es legal y constitucional” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53), agregando “que el fin no justifica los medios, el problema de las formas de la democracia es un problema clave”.

Una vez leída la constancia por parte del senador Carlos Gaviria, los parlamentarios alineados con el gobierno entraron a debatir su postura (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53): “será que por hacer una oposición a un Gobierno vamos a ignorar que Colombia está en guerra” (Jesús Saade Abala), incluso se le cuestionó a partir de adjetivos que muestran desdén hacia el interlocutor: “pregunto yo al *eminentísimo* Ex Magistrado Gaviria cuántos secuestrados hay hoy en el país, cuántos soldados y policías mueren diariamente” (Jesús Saade Abala), al

tiempo que se exalta al Presidente Uribe: “es el pueblo el que hoy está sumido en un dolor y en un dolor también lleno de esperanzas porque cree que Álvaro Uribe puede ayudar a salvar estos momentos difíciles por los cuales atraviesa Colombia”, (Jairo Clopatosfsky); se planteó que las medidas tomadas en los cuatro meses de conmoción habían servido para expulsar a las FARC del Caguán, siendo una “zona [donde] impera la democracia y las leyes colombianas” (Miguel de la Espriella), y de otros territorios en las que ejercían control pudiendo ahora circular por las carreteras.

En este mismo sentido se cuestionaba que la oposición no reconocería tales logros: “qué tristeza señor Presidente y amigos, oír a algunos colegas y leer a algunos editorialistas o periodistas cuando dicen no ha servido la conmoción interior” (Miguel de la Espriella); Mauricio Pimiento, más tarde condenado por parapolítica, señalaba que los empresarios del campo podían regresar a sus parcelas y “están queriendo creer en la política del Gobierno Nacional” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53).

Aunque ausente el debate de medios-resultados de la conmoción interior para aprobar por tres meses adicionales su prórroga por parte del Senado, la Procuraduría observó la discusión referida como un mecanismo de control político y entendió la sesión como el cumplimiento de las formalidades para aprobarla. Solicitó que se declarara la exequibilidad del decreto con algunas recomendaciones. Contraria opinión tuvo la Corte Constitucional que declaró que el decreto 245 de 2003 era inconstitucional, señalando que este no votó la solicitud, más aún

(...) dista de ser un concepto. En efecto, si el concepto es un juicio, una opinión, sobre la persistencia o no en este caso de las circunstancias que dieron lugar a la declaración de conmoción interior, ello no supone de suyo, una motivación, una fundamentación de la Corporación” (Sentencia C-327/03).

Al interior de la Corte hubo voces opuestas a la decisión mayoritaria. Los magistrados Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil y Marco Monroy Cabra salvaron su voto en tanto que a su parecer “la mayoría cayó en el más exagerado de los formalismos” y “subvaloran realidades notorias y hechos probados” y consideraron que el Senado sí rindió concepto previo y favorable a la prórroga.

Por otra parte, debe mencionarse que las medidas tomadas bajo el estado de conmoción interior relacionadas con la política criminal aunque no exclusivas de ella sino en articulación

con otras áreas de intervención pública, fueron la definición de zonas de rehabilitación, las facultades de policía judicial a las fuerzas militares, la interceptación de comunicaciones, la captura y retención administrativa sin orden judicial, medidas de extinción de dominio y medidas de modificación de los códigos penales y de procedimiento penal; de restricción a la circulación y la libertad. Todas estas se relacionan con mecanismos para la prevención y respuesta al delito, e implican la aplicación o suspensión de los procedimientos judiciales y penales.

Estas medidas gubernamentales fueron expedidas a través de diferentes decretos. En el decreto 2002 de 2002 se determinó la aprehensión de las personas basada en el indicio o sospecha de participar o tener planes relacionados con hechos de perturbación del orden público; también, permitía registrar domicilios sin orden judicial precisamente “con fines judiciales”, lo cual es contradictorio y demuestra un afán por encontrar o construir pruebas que llevaran a abrir investigaciones contra personas que se consideraran delincuentes, incluyendo *criminales extranjeros* que se presumía entrenaban a los grupos criminales o hacían parte de ellos. Al respecto, señala Kalyvas que “en un ambiente peligroso donde posiblemente no se puede distinguir a los combatientes y enemigos, vale la pena ser violento hacia los civiles” (2010, 105).

Los defensores de derechos humanos y el Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, en su intervención ante la Corte, señalaron la gravedad de las medidas en materia de limitación de los derechos fundamentales “al establecer, sin distinciones, nuevas normas para la captura preventiva, el allanamiento y registro domiciliario, la interceptación de correspondencia y de las comunicaciones privadas” (referencia citada en Sentencia C-1024/02). Por el contrario, la Procuraduría consideró parcialmente ajustado el decreto, aclarando que es contrario a la Constitución la atribución de funciones de policía judicial a las fuerzas militares.

A partir de fundamentos basados en el principio de separación de poderes, en la defensa de la libertad y en la independencia judicial se realizó la revisión del decreto 2002 de 2002 condensada en la Sentencia C-1024 de 2002, con ponencia de Alfredo Bertrán Sierra. Esta

sentencia resulta relevante porque pone en debate una serie de temas que luego serían objeto de discusión en el trámite legislativo del estatuto antiterrorista<sup>75</sup>.

Lo relacionado con la definición de las zonas de rehabilitación fue declarado inexecutable en la última sentencia referida (artículo 12 del decreto 2002 de 2002), por lo que el gobierno expidió el decreto 2929 de 2002 que delimitó las zonas de rehabilitación cumpliendo con los requisitos formales que exigió la Corte. Así, argumentó que en el país existían zonas “especialmente convulsionadas por el accionar de las organizaciones criminales” y por tanto requerían una intervención y medidas especiales como la restricción de la libertad de circulación y residencia para afectar a los grupos al margen de la ley que operaban en esos territorios<sup>76</sup>.

A su vez, el gobierno nacional consideró que estos decretos y medidas hacían parte del **“diseño de la política criminal del estado de excepción cuya finalidad es el restablecimiento del orden público perturbado”** (referencia citada en Sentencia C-149/03, negrilla fuera del texto). En esta concepción procedió a introducir cambios en el código penal a través del decreto 2001 del año 2002 que modificó el listado de delitos de conocimiento de los Jueces Penales del Circuito Especializado, calificándolos como los delitos que representaran *mayor peligrosidad* como el terrorismo o el narcotráfico cometidos por “los criminales más temibles”. La Procuraduría no tuvo objeción y se sumó al lenguaje que definía los hechos violentos en el país como *actividades terroristas de los grupos criminales*,

---

<sup>75</sup> La Corte Constitucional señaló contrarió a la carta política los artículos 1, el 3 -captura sin autorización judicial, 7 -inspección o registro domiciliario sin autorización judicial, 12 sobre la delimitación de zonas de rehabilitación en razón de que, si bien el Presidente si cuenta con esa facultad debe desarrollarse bajo los fundamentos formales y de fondo exigidos por la ley estatutaria que regula los estados de excepción; finalmente, también fue inexecutable el artículo 24, el cual le otorgaba al Ministro del Interior la facultad de suplantar a los gobernadores cuando un municipio o más de diferentes departamentos coincidieran en una zona de rehabilitación.

Sin objeción alguna fueron executable los artículos 9 -transmisión de reportes, 11 -definición de zona de rehabilitación, 13 -control de un comandante militar sobre toda la fuerza pública que se encuentre en una zona de rehabilitación, 19 -suspensión de salvoconductos, 20 -retención de no más de 24 horas de quien en dichas zonas no porte su documento de identidad para efectos de identificación; y 25 -responsabilidad civil, disciplinaria y penal de las autoridades competentes en aplicar las medidas dispuestas en el decreto.

<sup>76</sup> La Procuraduría consideró que las medidas eran adecuadas y por tanto no objetó la executable del decreto en el trámite de revisión ante la Corte que consideró que así lo era a través de la sentencia C-122/03. A propósito los magistrados Alfredo Beltrán y Clara Inés Vargas salvaron su voto argumentando que el decreto no exponía las razones suficientes de por qué se habían escogido unos municipios determinados para la alta restricción de derechos fundamentales, más aún cuando en el contexto del conflicto armado en todo el país se encontraban “numerosos miembros de grupos armados de diferentes ideologías y de alteraciones constantes al orden público”.



mientras que la Corte deliberó acerca de la importancia del debido proceso en el marco de la evolución del Estado de Derecho y, por tanto, en la necesidad de los límites del Ejecutivo en su facultad legislativa en relación con la modificación de normas procesales penales, lo que la llevó a justificar su decisión de que las conductas punibles cometidas con anterioridad a la vigencia del decreto 2001 del año 2002 no podían ser trasladadas a los jueces penales del circuito, negando así el efecto retroactivo de la norma<sup>77</sup>.

Por su parte, el Decreto 1900 de 2002 traía consigo modificaciones penales en relación con el hurto y contrabando de hidrocarburos. Fue uno de los objetivos del gobierno su tipificación en tanto consideró que los hidrocarburos son estratégicos para la economía nacional y para el orden público, debido a que los ataques a la infraestructura, principalmente la petrolera, constituían una fuente de recursos para los “grupos armados que están sembrando el terror en los campos y las ciudades” y las medidas existentes “de control social se hacen insuficientes”, por lo que se requería, entonces, “el empleo de sólidas, drásticas y actuales acciones que le permitan al Estado afrontar con mayor energía y propiedad los retos de la criminalidad, para así rodear a la población, en general y a sus empresas” (referencia citada en Sentencia C-939/02).

Esta falta de distinción y la generalidad de las conductas y sujetos a castigar vía penal fue una de las consideraciones de la Procuraduría General de la Nación para señalar en su intervención ante la Corte Constitucional que algunas de las regulaciones punitivas no guardaban conexidad con las causas invocadas en la declaración de la conmoción interior. A propósito, señaló la Corte Constitucional que

No existe elemento alguno que permita distinguir entre quienes introducen o exportan hidrocarburos o sus derivados sin afectación del orden público de aquellos que si lo hacen, con violación del principio de necesidad (Sentencia C-939/02).

---

<sup>77</sup> El magistrado Jaime Araujo Rentería salvó su voto. Argumentó que la limitación de los recursos presupuestales, la demora en el proceso, la congestión judicial, entre otros problemas de la justicia penal que generan impunidad “no se pueden solucionar desde el punto de vista jurídico con medidas adoptadas en uso de las facultades del Estado de Conmoción Interior”. En contraposición, una vez más, el magistrado Marco Monroy Cabra no estuvo de acuerdo con el condicionamiento de constitucionalidad de la Corte -en relación con la retroactividad de la norma- señalando que, a su criterio, “no irrespetaba los principios de legalidad, favorabilidad y de juez natural”, al no modificar el procedimiento sino sólo la competencia -aunque sí medidas como la detención preventiva o los tiempos procesales.

En esta oportunidad la Corte declaró que el decreto 1900 de 2002 era inexecutable en su totalidad mediante sentencia C-939 de 2002 -con ponencia del magistrado Eduardo Montealegre Lynett. En esta sentencia se advierte que la expansión del derecho penal y su intervención generalizada en algunos ámbitos de la vida en sociedad son una muestra de la *moderna sociedad de riesgo* basada en el peligrosísimo “que se caracterizan porque la punibilidad de un comportamiento no depende de la efectiva lesión del objeto de protección penal, sino simplemente de la probabilidad de un daño para el mismo”, y finaliza sentenciando que el derecho penal del enemigo y el derecho penal simbólico son “incompatibles con valores y principios de la Carta Política”.

Debe mencionarse que a través del decreto 2180 de 2002 el gobierno nacional modificó los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002, estableciendo un mínimo de 10 galones para considerar la conducta como contrabando de hidrocarburos, señalando que por debajo de esa cantidad no se tiene por finalidad financiar a los grupos delincuenciales. Sin embargo, por la decisión de la Corte previamente referenciada, este decreto no tenía validez jurídica, como tampoco el decreto 2748 de 2002 que modificó el código de procedimiento prohibiendo la sustitución de la medida de aseguramiento por la detención domiciliaria.

Algunas de estas medidas se convirtieron en norma permanente a través de la Ley 1028 de 2006, con el fin de castigar el hurto y contrabando de hidrocarburos, llevando a la legislación excepcional a la ordinaria. Uno de los argumentos del gobierno para darle trámite legislativo fue que el decreto 1900 de 2002 “redujo en gran medida el comportamiento” -sin elementos fácticos o justificaciones empíricas que así lo demostraran.

Respaldando al gobierno, los ponentes tanto en Senado como en Cámara reprodujeron la exposición de motivos en los respectivos textos de ponencias señalando que el hurto de hidrocarburos era una de las principales fuentes de financiación de los grupos armados, al tiempo que era un “potencial de barbarie y de guerra estimulado por esa actividad ilícita de la cual se habían apoderado prácticamente esos grupos en varias regiones del país” (Mauricio Pimiento, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

Retomando la descripción de las medidas impulsadas por el gobierno en el marco de la conmoción interior, en la lógica de “golpear” las finanzas de las organizaciones que

constituían una amenaza para la estabilidad institucional” y ahora, tomando como referente la financiación “proveniente de la venta de cocaína y heroína al exterior”, aparece la regulación del trámite de la extinción de dominio -mediante el decreto 1975 de 2002-, en especial los tiempos en que se allegaba a una decisión, toda vez que se consideraba que: “la indefinición prolongada de los procesos de extinción de dominio constituye en sí mismo un fenómeno que atenta contra el Estado, las instituciones y la sociedad” (Decreto 1975 de 2002). El Fiscal General de la Nación, Luis Camilo Osorio, reprodujo los mismos argumentos en revisión de constitucionalidad señalando la importancia de

mejorar el instrumento legal existente en cuanto a la acción de extinción de dominio (Ley 333 de 1996) mediante la adopción de una normatividad que se constituye en sí misma como una respuesta de carácter eficaz contra el accionar del crimen organizado, dotando de esta manera al sistema judicial de instrumentos jurídicos que resulten idóneos para contrarrestar el actuar de dichas organizaciones, siendo la extinción del dominio una de las principales herramientas para atacar su poderío (referencia citada en Sentencia C-1007-02).

La Corte definió a través de la Sentencia C-1007/02 que el Decreto 1975 de 2002 solo podía aplicarse contra las personas "que con su actuar delictivo ocasionaron la declaratoria de conmoción interior”, que ya era, en sí, un reportorio bastante amplio y abstracto.

Una última medida del estado de conmoción interior declarado en 2002, de interés para el presente trabajo, fue la adición presupuestal en el año 2002 (por un valor de \$579.146.000.000) con el fin de “proveer en forma inmediata de recursos a las Fuerzas Militares, de Policía y a las demás entidades del Estado que deben intervenir con el propósito de conjurar los actos que perturban el orden público” y además de “preservar seguridad democrática”. En este caso fue declarado ajustado a la Constitución mediante sentencia C-947/02. Quienes estuvieron en contra de este decreto manifestaron que este significaba una superposición de funciones entre el legislativo y el Ejecutivo, que ignoraba que “el funcionamiento normal de las ramas del poder público no se interrumpe durante los estados de excepción”.

Como ya se señaló, el gobierno de Álvaro Uribe buscó que las medidas transitorias fueran parte del ordenamiento constitucional de forma permanente. Así, reproduciendo los mismos argumentos expresados en las normas de conmoción interior, el gobierno nacional impulsó

el acto legislativo 02 de 2003 identificado como *estatuto antiterrorista*, fundamentándose en la protección y garantía de los principios de orden y orden público, seguridad nacional y seguridad democrática, estabilidad institucional, el estado de derecho, y la consideración de la existencia de la sociedad como un todo uniforme y al Estado como como víctima del terrorismo.

Al respecto, en el trámite legislativo en el Congreso, el senador Piñacué (designado ponente pero que se apartó del texto mayoritario junto a Héctor Helí Rojas -quien mostraba posiciones que contradecían al proyecto radicado, al tiempo que apoyaba otras disposiciones, de los ponentes Rafael Pardo, Carlos Holguín y José Renán Trujillo) señalaba que “el Gobierno pretende volver a los estados de excepción en algunos aspectos, limitando derechos tan fundamentales, tan preciosos con la pretensión de superar el ambiente de violencia y de malestar en el que estamos” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337). Se trata de las restricciones a la libertad y circulación, detenciones, allanamientos y otros procedimientos sin orden judicial y la extensión de facultades de policía judicial a las fuerzas militares que, si bien no se puede igualar con los tribunales militares para juzgar civiles permitidos por la Constitución de 1886, representa un intento por ampliar su ámbito de intervención en la limitación de derechos de los ciudadanos y en la aplicación de la justicia.

Por otra parte, es importante mencionar que el gobierno de Álvaro Uribe hizo uso nuevamente del estado de excepción, al menos en dos oportunidades más (en relación con el orden público y su vinculación con la política criminal). En primer lugar, se declaró el estado de emergencia social (Decreto 4333 de 2008 y prorrogado mediante el Decreto 4704 de 2008) ante el fenómeno de la captación ilegal cuyos efectos, se adujo, traía graves alteraciones al orden público pues “se desató un clima de violencia tanto contra los captadores ilegales como contra las autoridades estatales”<sup>78</sup>. Al respecto, la Procuraduría General de la Nación

---

<sup>78</sup> En revisión de constitucionalidad del decreto 4333 de 2008 el gobierno sostuvo que “en los primeros días del mes de noviembre de 2008 se presentaron serios desórdenes públicos que obligaron a que se decretara el toque de queda en los municipios de Villagarzón y Mocoa, en Putumayo; Pasto y Tumaco en Nariño; Florida, Buga y Caicedonia en el Valle; Santander de Quilichao y Popayán en Cauca; así como marchas, protestas, disturbios y asonadas en Santander de Quilichao, Pasto, Tuluá, Caicedonia, Buga y Sibundoy. Añade que también se presentaron disturbios en Neiva, Armenia, Ibagué, Pereira, Cúcuta, Tangua, Túquerres y Ricaurte, y que incluso el personero municipal de Buesaco (Nariño) fue asesinado mientras desarrollaba un operativo de arqueo y sellamiento de la firma D.R.F.E.”

consideró que el decreto 4333 de 2008 era constitucional, destacando el malestar social, las asonadas, los hechos violentos y los disturbios como justificadores de las medidas.

El Decreto 4336 de 2008 modificaba el código penal en relación con las conductas de captación; a propósito, la mayoría de la Corte sostuvo que

Dado que existe una concepción amplia de orden público, no existe un tipo de medida predeterminado para cada categoría de estado de excepción, sino que es en cada caso concreto cuando el Ejecutivo evalúa cuál es la medida excepcional requerida para restablecer el orden público. De este modo, es posible acudir al poder punitivo excepcional, pero siempre sometido a los límites constitucionales y estatutarios.

Y agregó que si bien la ley estatutaria contemplaba la facultad de modificar los códigos penal y de procedimiento explícitamente para el estado de conmoción interior y no para los de emergencia, la Corte concluyó que “la no regulación expresa de una facultad en dicha ley estatutaria no puede derivar necesariamente en su prohibición”, a lo que añadió que las modificaciones deberían ser temporales por un año -en una fórmula que equiparó las reformas tributarias con las penales- contrario a las demás medidas que tienen vigencia indefinida, buscando así, mitigar la suplantación de la facultad exclusiva del Congreso en la definición punitiva.

De esta manera, contraria a la jurisprudencia de la Corte en materia penal en el marco de los estados de conmoción interior, *esta* Corte permitió que el Ejecutivo como legislador excepcional expidiera normas penales. En este sentido, el magistrado Luis Ernesto Silva salvó su voto -junto con Antonio Sierra Porto y Juan Carlos Henao- toda vez que consideró que la interpretación de la Corte “constituye un retroceso respecto de la pretensión que animó también el proceso constitutivo de regular de manera autónoma y diferenciada las diversas situaciones de crisis que desembocan en estados de anormalidad institucional” agregando que la Constitución de 1991 buscó prohibir al máximo la limitación de las garantías judiciales y los derechos constitucionales durante los estados de excepción, siendo la respuesta punitiva de naturaleza diferente a la emergencia económica, social y ecológica:

La legislación penal de emergencia no responde a los requerimientos del diseño de una política criminal seria, consistente, orientada a cumplir la finalidad preventiva que le es propia. Como toda política pública, la diseñada para dar respuesta adecuada al fenómeno de la criminalidad, debe partir

de un trabajo de articulación jurídica, plasmando los elementos de la política en un conjunto de proyectos normativos (salvamento de voto Sentencia C-135/09).

Además, en materia penal se expidió el Decreto 4449 de 2008 el cual modificaba las penas para la omisión de control, por lo que se consideró necesario castigar penalmente a aquellas personas que faltaran al reporte de movimientos de recursos, para así “desestimular las operaciones que involucren pagos de dinero en efectivo en la economía”, al tiempo que la Fiscalía consideró que “el aumento punitivo dispuesto busca un efecto disuasorio, (...) al criminalizar la evasión de controles establecidos por el ordenamiento jurídico para las transacciones en efectivo” y la Procuraduría señaló que “genera un efecto persuasivo y de mayor impacto sancionatorio –en aplicación del principio de prevención- dentro de la política criminal del Estado que apunta a la disminución y eliminación del delito” (referencias citadas en Sentencia C-225/09), sin embargo, advertía que la norma estaba dirigida a “los lavadores de activos [que] incluyen a todo tipo de delincuentes, tales como narcotraficantes, contrabandistas, traficantes ilegales de armas, y ciertamente, captadores ilícitos de recursos”.

Precisamente esta última descripción que suponía castigar a un número mayor de perfiles que los que suponía el decreto de emergencia (captadores), llevó a que la Corte en esta ocasión se alejara de los argumentos del gobierno, la Procuraduría y la Fiscalía, al declarar inconstitucional el decreto, toda vez que a su entender la

norma bajo estudio apunta a contrarrestar una actividad mucho más amplia que la captación ilegal, viola el requisito según el cual los decretos con fuerza de ley dictados por el presidente han de estar “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (Sentencia C-225/09).

La misma situación ocurrió con el Decreto 4450 de 2008 en relación con el intento por penalizar figuras como la usura o ciertas actividades de pacto de retroventa (actividades que desarrollan las compraventas), ya que el gobierno consideró que “los altos intereses promueven que las personas que utilizan estos mecanismos se vean compelidas a acudir a captadores de dinero no autorizados para compensar los pagos que deben realizar”, medida que acompañó la Fiscalía General de la Nación y una vez más la Procuraduría. En este caso la Corte Constitucional también lo consideró inconstitucional, al considerar que

se crea un vínculo artificioso con el Decreto declaratorio del estado de excepción, toda vez que la norma censurada pretende articular la actividad de las casas de compraventa con las pirámides a través de la supuesta necesidad de los vendedores de la primera actividad comercial de recurrir a estas últimas para cancelar los altos intereses cobrados en aquella (Sentencia C-226/09).

Finalmente, otro intento del gobierno por subordinar las medidas de política criminal al orden público, y más aún, los problemas de la justicia, fue con la declaratoria del estado de conmoción interior a través del decreto 3929 de 2008 como respuesta al paro judicial, al argumentar que este permitía la libertad de personas sindicadas, y con ello, un grave detrimento del interés general, del orden público, la seguridad del Estado y la convivencia ciudadana. Difundiendo miedo cuando se señalaba que personas sindicadas de hechos trágicos e incluso terroristas saldrían de las cárceles y acudiendo a ejemplos que claramente tenían un efecto emocional en la ciudadanía (como el homicidio de un menor de edad cometido por su padre), se defendió la medida excepcional, pues se consideraba que esas situaciones atentaban contra la estabilidad institucional, el orden público y social.

En esta ocasión la Procuraduría se manifestó contraria a la decisión del gobierno, señalando que

Se trata de una situación de carácter estructural y no coyuntural, la cual si bien reviste seria gravedad no puede justificar la declaratoria del estado de excepción por responder a una problemática de carácter permanente, máxime cuando ésta tiene origen en causas distintas al paro judicial tales como [la]congestión, sistemas inquisitorios rígidos, problemas presupuestales, deficiente capacitación a los jueces y empleados, entre otros múltiples inconvenientes (referencia en Sentencia C-070/09).

La Corte se pronunció cuando el paro ya había sido levantado y el decreto dejado sin efectos; sin embargo, consideró que no perdía competencia para pronunciarse -y las medidas tomadas a la luz de la conmoción no tendrían efecto y deberían revertirse-; declaró inexecutable el decreto 3929 de 2008 al considerar que el supuesto fáctico no se cumplió, pues el gobierno había presentado un informe del Consejo Superior de la Judicatura con cifras del primer semestre del año 2008 y no evidenciaba que el paro afectara la congestión histórica de los procesos judiciales ni que fuera el desencadenante de una situación excepcional, y respecto a las 2720 personas que señalaba el gobierno habían quedado en libertad, la Corte acreditó que fueron 303 personas quienes quedaron en libertad por vencimiento de términos.

Finalmente, el magistrado Jaime Araujo salvó su voto, no porque el decreto en cuestión fuera constitucional sino porque consideró que

A los trabajadores, específicamente a los empleados y funcionarios judiciales no se les pueden suspender sus derechos, particularmente el derecho de asociación sindical. El gobierno, por tanto, será responsable por haber violado la Constitución Política y debe asumir las consecuencias, por lo que se deben iniciar las actuaciones correspondientes ante la Comisión de Acusaciones o los organismos competentes (Sentencia C-070/09).

Se ha realizado un recuento de las normas excepcionales expedidas por el Presidente de la República, y otras que hicieron el trámite legislativo ordinario pero que, cumplieron la función de llevar normas expedidas en situación de anormalidad a la legislación ordinaria, reproduciendo así, no solo una característica propia del sistema político regulado por la Constitución de 1886, sino reafirmando que en estas situaciones, los poderes de emergencia son ejercidos por el Ejecutivo, al que se le otorgan prerrogativas especiales mientras dure la emergencia y buscando perpetuarlas más allá de su vigencia. En consecuencia, a través de las normas analizadas, se buscó fortalecer el accionar estatal ampliando los ámbitos de injerencia para restringir los derechos fundamentales a nombre de la seguridad -la seguridad del Estado-, disminuir los controles o simplemente permitir la intervención en áreas puntuales, reafirmando la intervención *Raison d'état* descrita por Jessop.

Al mismo tiempo se promueve la transferencia de poder del legislativo al Ejecutivo y la creciente concentración de poder de este último; mencionado reiteradamente, parte de la legislación penal de carácter excepcional fue avalada por parte del legislativo e introducida de manera permanente al ordenamiento jurídico, al tiempo que brindó el respaldo a las medidas de conmoción interior y a aquellas que buscaron introducirlas al régimen ordinario, como fue el caso del estatuto antiterrorista aceptando los argumentos del gobierno para su expedición.

## **6.2. El sesgo anti-Constitución de 1991**

La Constitución de 1991 se convirtió en centro del ataque de los sectores uribistas y un objetivo a modificar del proyecto hegemónico *uribista*, al igual que la Corte Constitucional quien en su función de revisar tanto formal como materialmente las normas, desde el



gobierno de Andrés Pastrana había sido objeto de las críticas al declarar inexecutable la ley de defensa y seguridad que había sancionado el Presidente Pastrana, señalándose a los magistrados de “marcianos que seguían cuidando derechos del hombre en abstracto, cuando las FARC están violando todos los derechos de los colombianos en concreto y se necesitan instrumentos jurídicos con más dientes para combatirlos” (Semana, Edición No. 1042).

El sesgo anti-Constitución de 1991 en relación con la política criminal y su interacción con el orden público, se puede observar en dos sentidos. Primero, cuando se le identifica como responsable directo de los problemas y amenazas, tanto por la fundamentación del texto constitucional como por los pronunciamientos de la Corte; segundo, al buscarse restringir derechos fundamentales, esencia de la Constitución.

En el primer grupo, por ejemplo, se encuentra lo expuesto en el trámite de la tercera prórroga de la conmoción interior; como se observó en un apartado anterior, no sólo el Senado se abstuvo de discutir las medidas implementadas, sino que redujo el procedimiento a las expresiones de apoyo al Presidente Uribe. En la sesión de diciembre de 2002 se pronunciaron discursos que desconocían las propias normas en aras de los resultados y validaban el poder excepcional del Ejecutivo sobre la Constitución: “¿no es más importante la vida de los colombianos que unas leyes que no benefician para ayudar a salvar al pueblo colombiano?” -refiriéndose el senador Jesús Saade Abala a la Constitución (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53). Con el mismo argumento se sumó el Partido Liberal: “nos parece que las dudas que puedan existir desde el punto de vista jurídico muy respetables planteadas acá, no pueden llevarnos a que se pueda pensar que el Congreso de la República está negándole al Gobierno Nacional (...) unas facultades que son muy importantes” (Juan Fernando Cristo, Gaceta del Congreso, 2003, No. 53).

Parte de los fundamentos con los cuales la Corte declaró inexecutable en su totalidad algunos decretos o parte de ellos, son los que aluden al Estado Social de Derecho, a la dignidad humana y a los principios de la política criminal, advirtiendo por ejemplo que la potestad punitiva del Estado tiene límites, más aún, porque “el derecho penal es el instrumento de control social y protección jurídica más invasivo de la libertad personal” (Sentencia C-939 de 2002).

Por otra parte, con el objetivo de introducir cambios permanentes en la legislación ordinaria, el gobierno nacional impulsó el acto legislativo 02 de 2003 identificado como *estatuto antiterrorista*. Para impulsar este proyecto de acto legislativo, el gobierno sostuvo que eran necesarias medidas de carácter permanente porque el terrorismo era un crimen de *manifestación permanente* y no un fenómeno coyuntural, por tanto, las medidas temporales no podían seguir siendo la respuesta estatal. Para demostrarlo, la exposición de motivos trae consigo un recuento de los esfuerzos normativos de los últimos cincuenta años del país (en una lectura de la violencia del país que la reduce a un cúmulo de hechos que perturban el orden público)<sup>79</sup> para concluir que había múltiples normas que se encontraban dispersas, que habían sido expedidas en el marco de los estados de excepción o que ya no estaban en el ordenamiento jurídico vigente.

En el texto radicado por el gobierno, se extrae como *culpable* a la Corte Constitucional y su jurisprudencia, atribuyéndosele la imposibilidad de organizar la dispersión normativa en materia de orden público, al tiempo que se criticó al tribunal por haber convertido en “inservible” a la conmoción interior debido a las limitaciones impuestas -descritas en el apartado anterior.

la Corte Constitucional en su inmensa soberanía, ilimitada y poderosa, tumbó el anterior estatuto terrorista. Ustedes saben ¿qué le significó esa equivocada decisión al país? lo que nos está pasando hoy, mis queridos colegas, no sigamos pensando que tenemos que legislar para un país de angelitos. Este no es un país de angelitos, este es un país que está el 99.9% de la gente subyugada por el 0.1% de bandidos y terrorista, de dementes, de facinerosos" (Juan Hurtado Cano, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

A su vez, el gobierno señaló que los esfuerzos del presidente Guillermo Valencia por integrar una ley de seguridad y defensa (a mediados de los años 60's del siglo pasado) fueron declarados inexecutable a la luz de la Constitución de 1991, desatándose “la más sangrienta

---

<sup>79</sup> Así, se narra la violencia bipartidista y cómo el gobierno de Mariano Ospina través de la “justicia militar acudió a juicios sumarios para intentar reducir las cuadrillas de bandoleros”; se sostuvo que “ya al comenzar los años setenta, las Fuerzas Armadas contaban con un adecuado cuerpo de normas que les facilitaban el mantenimiento del orden”, y se agregó que el gobierno del Presidente Julio César Turbay logró el “fortalecimiento de la acción militar como criterio gubernamental” resaltando su autonomía, la cual, se aseguró, se perdió en el proceso de paz del gobierno de Belisario Betancourt y se recuperó tras los hechos del Palacio de Justicia.

oleada de criminalidad con nuestras instituciones” (Fernando Londoño, Gaceta, 2003, No. 389).

En consecuencia, se necesitaba acudir a medidas para limitar los derechos fundamentales y las garantías constitucionales para su ejercicio pues se trataba de “garantizar el bien supremo de la seguridad nacional” (Texto de ponencia, Gaceta del Congreso, 2003, No. 186) al tiempo que se concibió el orden como un fin, también supremo: “no hay un solo demócrata en el mundo que no esté de acuerdo con establecer el orden y no hay un solo colombiano que no rechace los actos de vandalismo primario que aquí sufrimos todos” (Telésforo Pedraza, Gaceta del Congreso, 2003, No. 186). Como se observa, los congresistas acogieron esta tesis y aprobaron no solo la reforma constitucional sino reprodujeron en su discurso estos argumentos:

“El señor Ministro bien lo dijo: este es un país lleno de terrorismo; y parece mentira señor Presidente que no existe una sola letra en contra del terrorismo en nuestra Constitución” (Armando Benedetti, Gaceta, 2003, No. 389).

Como los ponentes, otros congresistas secundaron al ministro Londoño cuando señalaba que la Constitución era parte de los responsables de la violencia política del país. Nancy Patricia Gutiérrez manifestaba que por fuera de la Constitución de 1991 quedaron medidas ordinarias para garantizar el orden público y “12 años después, nos vemos involucrados en un terrorismo, que no sabemos cuál es su real fuente; ni siquiera podemos decir que provenga exclusivamente de la subversión” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389), por tanto, se necesitaban herramientas jurídicas adicionales dirigidas a fortalecer al Ejecutivo. El Ministro del Interior sostenía que “fue a partir del año 91, cuando se desataron oleadas de criminalidad que no tenían antecedentes en la historia universal”. A su vez, el representante Milton Rodríguez declaraba

(...) quiero recordarle precisamente al doctor Petro que esta Constituyente de 1991, que él pregona y quiere, fue aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente que fue elegida con más o menos 2 millones y medio que no llegó ni siquiera a los 3 millones de votos, al paso que el Presidente Uribe fue elegido con casi 6 millones de votos y el Referendo estuvo bordeando también la suma de los 6 millones de votos.

[...]

las normas que están establecidas en la Constitución son pétreas y no permiten que haya un constitucionalismo cambiante y restringen en muchas medidas el quórum reglamentario de Referendo, no quiere decir que estas medidas no tengan amplio respaldo popular votos (Gaceta, 2003, No. 451).

Respecto a estos ataques a la Constitución Política, el representante de la oposición y minoría parlamentaria, Wilson Borja, advertía que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez estaba impulsando el *desmonte* a la Constitución de 1991, y con esto, el desconocimiento del principio de división de poderes, y recordaba que la Corte ya había declarado inexecutable medidas como las funciones de policía judicial a las fuerzas militares o algunas intervenciones sin orden judicial cuando revisó el decreto 2002 de 2002, previamente analizado.

Igualmente, el bloque de constitucionalidad<sup>80</sup> fue objeto de crítica o de reinterpretación por parte del gobierno y las mayorías parlamentarias *uribistas*. La oposición, siguiendo el concepto del director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia, Micahel Frühling, señalaba que el proyecto era incompatible con las normas internacionales que Colombia ha suscrito como lo son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales, entre otras, disponen que las medidas de lucha contra el terrorismo deben ajustarse a “los estándares internacionales de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, a fin de salvaguardar los postulados fundamentales del Estado de derecho”, y ante las cuales la investigación, detención, juzgamiento y sanción se pueden adelantar dentro de un proceso penal cuyas reglas previamente han sido establecidas, al tiempo que se agrega que cualquier limitación de derechos debe ser temporal y de acuerdo a las normas establecidas para los estados de excepción.

En respuesta, los defensores del proyecto de acto legislativo sostenían que los tratados internacionales si permitían este tipo de reformas al señalar que era diferente la limitación o

---

<sup>80</sup> “El bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución [...] Corte ha ido moldeando su jurisprudencia para legitimar el valor de ciertas normas y principios supranacionales que se encuentran incorporados en la Carta y que por lo tanto son parámetros del control de constitucionalidad así como parámetros vinculantes de interpretación de los derechos y deberes protegidos por la norma suprema” (Arango, 2004, 79-80)

restricción -según ellos permanente y autónoma del Estado- con la suspensión en tiempos de excepción. El representante Zamir Silva, ponente de la iniciativa en Cámara (junto a Gina Parody, Roberto Camacho, Humberto Rodríguez Góngora y Armando Benedetti) replicaba:

me preocupa que está haciendo carrera la afirmación en el sentido de que el proyecto de acto legislativo viola pactos internacionales. Y se fundan para ello en la lectura parcial de los convenios respectivos [...]

en determinadas circunstancias los estados que suscriben esos pactos pueden suspender y limitar derechos fundamentales (Gaceta, 2003, No. 451).

La ponencia para el sexto debate en plenaria de la Cámara hacía mención a esta claridad:

No hablan [los estándares internacionales] en ningún momento de limitación o restricción de los derechos, precisamente porque esos son asuntos de competencia íntegra y autónoma de cada Estado, que se escapa de su resorte y que por ende se deja a la normativa interna (Gaceta del Congreso, 2003, No. 293).

Para el séptimo debate en comisión primera del Senado, la ponencia también traía consigo un título llamado “sobre la supuesta transgresión a los convenios y acuerdos internacionales”:

En primer lugar, y como se ha dejado ya claro en otras ponencias, las medidas en discusión plantean la restricción de algunos derechos consagrados en la Carta Política, mas no la suspensión de los mismos, dado que estos dos términos corresponden a circunstancias y situaciones completamente distintas. Ello, a pesar del error terminológico del artículo 214 de la Carta Política, en el que se indica que no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales durante un estado de excepción, contrariando los conceptos del derecho internacional, que otorga precisamente esa facultad a un Estado para conjurar un estado de excepción o de crisis (Gaceta del Congreso, 2003, No. 614).

En casos más extremos, ni siquiera se trató de una interpretación restringida de las limitaciones y facultades contempladas en los tratados internacionales, sino que, abiertamente, se sostenía que se trataba de un cambio total del sentido de la Constitución (lo que solo podría hacerse mediante una Asamblea Constituyente).

Uno escucha afirmaciones, como la de que se va a romper el bloque de Constitucionalidad. Naturalmente hay que romper ese bloque, porque esa fue una Constituyente que de verdad motivada por la esperanza que tenían los actores políticos de ese momento, pensó que ese proceso de reinserción del M19 a la vida civil se iba a generalizar en el territorio nacional, y que por eso era importante crear una Constitución garantista (Jorge Luis Caballero, Gaceta, 2003, No. 451).

Respecto del segundo componente del sesgo anti constitución más concreto y en relación con la protección de derechos fundamentales, se observa la persistencia de los actores políticos que hacen parte del bloque, para poder limitar el ejercicio de estos, flexibilizar los requisitos en relación con la privación de la libertad, ampliar las facultades de las autoridades administrativas y de las fuerzas militares para la restricción de las libertades ciudadanas (suplantar a los jueces), endurecer las penas y el tratamiento penitenciario, entre otras.

Por su parte, para los parlamentarios en las diferentes discusiones, los derechos humanos amparados en la Constitución no eran absolutos. La siguiente cita sintetiza el pensamiento mayoritario de las fuerzas políticas representadas en el Congreso, en el período de estudio:

Los derechos humanos deben constituir un camino que conduzca hacia el desarrollo y la seguridad de las naciones, no un obstáculo que paralice la justicia y de vía libre a la impunidad. Sin seguridad colectiva, las libertades individuales carecen de cualquier sentido (...) (Gina Parody Gaceta, 2003, No. 451).

Esta forma de observar los derechos humanos también se presentó en el trámite legislativo de la ley 733 de 2002 sobre secuestro; el senador Germán Vargas Lleras (ponente del proyecto de ley y de otros proyectos que modificaban el código penal como se reseñó en el capítulo cuarto) propuso limitar al máximo los derechos de quienes fueran condenados por esos delitos, negando el derecho constitucional a la resocialización y la posibilidad de redención de penas por trabajo y estudio. Dicho senador, incluso, persistió en la propuesta a pesar de ser negada en comisión (tras escuchar los argumentos del Defensor del Pueblo), señalando en el informe de ponencia para el cuarto debate que

se debía endurecer el régimen penitenciario, y por esa razón proponíamos eliminar todo factor que traiga como consecuencia reducción real de la pena impuesta (...) como reducciones por trabajo, en enseñanza, por estudio, y paralelo con lo anterior eliminar cualquier contacto que tales condenados tengan con el mundo exterior (Gaceta del Congreso, 2001, No. 628).

En palabras del ponente para segundo debate en la Cámara, Reginaldo Montes:

un aumento sustancial, que aunado a la supresión de beneficios y subrogados penales para los delitos contemplados en el proyecto garantizarán una reducción sustancial en la impunidad de la cual se benefician quienes hoy atentan y violan los derechos humanos (Gaceta del Congreso, 2001, No. 247).

Además, el Gobierno y el Congreso se alinearon en torno a los argumentos para modificar las penas y las condiciones de cumplimiento de la pena en relación con las medidas punitivas, con base, además, de una visión reducida de la política criminal, limitada al endurecimiento de punitivo:

corresponde al gobierno trazar, proponer y fijar los lineamientos de una política criminal que corresponda con las circunstancias históricas de cada momento o con la coyuntura generadas por la dinámica social por eso quieren combatir estos execrables delitos, como son el secuestro y la extorsión (William Darío Sicachá, Gaceta del Congreso, 2001, No. 380).

Contrario a estas posturas, el Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, quien se manifestó en contra del proyecto, pues si bien reconocía que el secuestro y la extorsión eran “ofensas muy graves a los derechos humanos”, también consideró que se requerían esfuerzos más estructurales para combatir el delito, argumentando que “la eficacia de las normas penales está mucho más relacionada con la resolución de las causas subyacentes al delito y en particular con un mayor grado de eficacia por parte de los organismos que persiguen el delito” (Gaceta del Congreso, 2002, No. 120). Agregaba que el proyecto de ley era inconstitucional, específicamente, el endurecimiento del régimen penitenciario propuesto por Vargas Lleras, el cual violaba el principio de dignidad y contrariaba los preceptos del Estado Social de Derecho que no son indiferentes “al tratamiento penitenciario y progresivo y a la búsqueda de esa resocialización del penado” y medidas como la prohibición a la redención de la pena por trabajo o estudio, el aislamiento total y la negación de visitas

transforma necesariamente esa penalidad en un tratamiento cruel, inhumano o degradante, también expresamente prohibido por la Constitución y por otros Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Colombia (Gaceta del Congreso, 2002, No. 120)<sup>81</sup>.

Por su parte, algunos de los decretos y medidas del estado de conmoción o de emergencia fueron declarados inconstitucionales o condicionada su exequibilidad, en tanto que la Corte consideró contraria a los preceptos constitucionales en relación con la protección de derechos o a los fundamentos del Estado Social de Derecho al afectar garantías de rango constitucional.

---

<sup>81</sup> Los argumentos de Cifuentes fueron disuasorios para los legisladores y estas consideraciones fueron acogidas por el Senado, dando como resultado, la negativa a aprobar estas modificaciones del código penitenciario y carcelario.

Por ejemplo, respecto a las medidas del decreto 2002 de 2002, la Corte consideró que otorgar funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares, la posibilidad de captura, registro e interceptación de comunicaciones por autoridad administrativa y sin orden judicial, y las medidas alusivas a *empadronamiento* eran inconstitucionales (Sentencia C-1024/02). Al respecto, la Corte señaló que el gobierno las justificaba dada la supuesta mimetización de integrantes de las organizaciones criminales dentro de la población civil, sobre lo cual consideró el alto tribunal que esa

aseveración no justifica ninguna de las medidas excepcionales contenidas en el decreto objeto de control, pues llevaría a presumir la pertenencia de todos los habitantes civiles de Colombia, sin distinciones de ninguna especie, a dichas organizaciones, con lo cual se crea para todos una inseguridad jurídica (Sentencia C-1024 de 2002).

Se ha mencionado que un tema relevante del decreto 2002 de 2002 y que reviviría en la discusión del estatuto antiterrorista era la de otorgar funciones de policía judicial a las fuerzas militares. Al respecto, señaló la Corte que otorgar funciones de policía judicial a miembros de las fuerzas militares reñía con la Constitución, al tiempo que sus funciones como *brazo armado del Estado* eran ajenas a las de funcionarios capacitados para ejercer las funciones de policía judicial. Igualmente, se opuso a que los funcionarios judiciales rindieran informe sobre sus decisiones pues “quebranta la autonomía e independencia propia de la función judicial”.

El proyecto de acto legislativo identificado como *estatuto antiterrorista* heredó el espíritu de esas medidas excepcionales: dotar a las fuerzas militares de funciones de policía judicial; permitir allanamientos y registro de domicilio sin orden judicial; interceptar comunicaciones sin orden judicial; detener a una persona sin orden judicial; y, poder hacer viable el empadronamiento. Todas esas se suponían prevenían el terrorismo porque les permitía a las autoridades no judiciales poder anticiparse a los hechos, develar planes criminales y aprehender a sospechosos antes de que cometieran cualquier acto violento. En palabras de la ministra de defensa, Martha Lucía Ramírez, respecto a la interceptación de comunicaciones, con el proyecto se lograría

prevenir actividades terroristas, poder en un momento determinado interceptar las comunicaciones a través de cualquiera de los medios que se utilicen por parte de estas organizaciones, para de esta manera



conocer con claridad quiénes son sus cómplices en Bogotá o en cualquier otra ciudad, de qué manera están planeando llevar a cabo estos actos de terrorismo y en esa forma poder impedirlos (Gaceta, 2003, No. 451).

Respecto al empadronamiento la Ministra sostuvo que se trataba de

facultar a la autoridad administrativa, al Gobierno Nacional, para que cuando quiera que las circunstancias lo aconsejen exija que cada persona que llegue a vivir a un determinado lugar se registre ante la policía del respectivo lugar, y lo único que tiene que registrar es su nombre, su domicilio, sus datos de identificación y nada más que eso (Gaceta, 2003, No. 451).

Frente a este mismo tema -el empadronamiento- voces opuestas a la iniciativa sostuvieron que era un mecanismo dirigido a criminalizar a la oposición y perseguir a los opositores. En palabras de Gustavo Petro:

(...) el empadronamiento no es contra la guerrilla, el empadronamiento es una medida de control social, es el ciudadano el que se siente ubicado y vigilado, no el guerrillero, porque el guerrillero anda libre, su única responsabilidad son sus mandos (Gaceta, 2003, No. 451).

En relación con las medidas que afectaban la libertad, la intimidad y la libre circulación, se justificaron en que los delincuentes se ocultaban en medio de la *gente de bien*: “los bandidos son los únicos que le deben tener miedo a estas medidas, y la gente de bien se debe sentir acompañada en la seguridad personal y en la seguridad colectiva” (Jaime Ernesto Canal Albán, Gaceta, 2003, No. 451). En la ponencia para tercer debate también se aludía a la *gente de bien*:

La gran facilidad con la que los delincuentes se entremezclan con la gente de bien, residen en una ciudad o en otra, en un barrio o en otro, de acuerdo con sus intenciones y planes criminales, debe ser contrarrestada para la protección de todos los miembros de la sociedad.

El senador Héctor Helí Rojas exponía su desacuerdo con estas medidas, sosteniendo que se trataba de construir una sociedad policiva justificada, además, en la ambigüedad del concepto de terrorismo, sobre el cual se aplicarían las diferentes medidas, todas ellas, restrictivas de derechos

(...) aquí tienen razón quienes dicen que por esta vía podemos poner bajo una visión panóptica de la sociedad civil a todo mundo en entredicho a todo mundo bajo sospecha, a todo mundo en la posibilidad

de ser detenido y afectado en sus bienes como terrorista sin que en ese momento haya elementos materiales para decir si eso es Terrorismo o no lo es (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

El artículo 3 del proyecto, el cual modificaba el artículo 250 de la Constitución Política, y otorgaba funciones de policía judicial a las fuerzas militares, fue el que más controversia generó, aún entre aquellos que apoyaban el estatuto. Para algunos legisladores esto podría traer problemas de legitimidad de las fuerzas militares, señalando que no son expertos “en asuntos de la ley” sino en asuntos militares, lo cual fue cuestionado a los ponentes (específicamente a Gina Parody, quien optó por darle la palabra al Ministro para que explicara el sentido de la propuesta) y este respondió que “las facultades de policía judicial no están otorgadas exclusivamente a juristas”, y que, con capacitación los militares podrían cumplir esas misiones.

Igualmente, los parlamentarios consideraron que las fuerzas militares contaban con alta legitimidad lo que les permitía otorgarles tales funciones. En palabra del representante y ponente Zamir Silva:

las Fuerzas Militares de Policía se han ganado no solo el cariño, el respeto y la admiración de los colombianos, sino que estamos confiados que a través de estas instituciones podemos tener, (...) la seguridad de que vamos a recobrar el estado pleno y las garantías plenas que la Constitución Nacional lo garantiza (...) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

En una posición similar defendía el representante Javier Devia, también ponente:

¡Qué rico para esas bandas de terroristas, que las fuerzas militares no le puedan prestar su concurso a la justicia a través de esas unidades especiales! cuando allí en ciertos sitios ellos le pueden impedir el acceso a un fiscal o a un funcionario de la policía judicial (Gaceta, 2003, No. 451).

Con las facultades de policía judicial, no sólo las autoridades administrativas podrían allanar, aprehender o registrar a esos *sospechosos*, igualmente, las fuerzas militares quedaban facultadas para, por ejemplo, ingresar a un domicilio y hacer el allanamiento; recoger pruebas para los procesos penales o realizar levantamiento de cadáveres. Este tipo de facultades se justificó en los siguientes términos:

lamentablemente cuando este tipo de actividades se llevan a cabo en la mitad de la selva, (...) resulta muy difícil que haya la autorización judicial previa al allanamiento o la autorización judicial previa a la detención con fines de identificación (...)

Esta facultad de policía judicial para las fuerzas militares, para aquellos lugares del territorio en donde no resulta posible, en donde no resulta viable tener la autorización judicial previa y ni siquiera resulta fácil contar con la presencia de Fiscalía en un plazo relativamente corto (Martha Lucía Ramírez, Gaceta, 2003, No. 451).

Entre las voces opuestas al Acto Legislativo estuvo, una vez más, la del Defensor del Pueblo, Eduardo Cifuentes, quien fue invitado para exponer su posición en el segundo debate y por solicitud de algunos integrantes de la comisión primera de la Cámara. Su posición estuvo basada en la defensa de los derechos fundamentales, el debido proceso, el ejercicio de la función judicial imparcial y objetiva, y por tanto, en la separación de los poderes. En la plenaria de la Cámara señaló que el texto del proyecto limitaba diferentes derechos fundamentales “(...) con el objeto de combatir el delito del terrorismo, y efectuar las restricciones a estos derechos fundamentales sin contar con la previa autorización judicial” (Gaceta, 2003, No. 451). Agregaba que el juez tiene la función de garantizar los derechos fundamentales de las injerencias del Estado o de terceros, y por el contrario, el proyecto “le va a permitir entonces al Ejecutivo, sin contar con la intervención del juez, injerir directamente en el ámbito de los derechos humanos de todos los colombianos y de todas las colombianas” (Gaceta, 2003, No. 451).

Finalmente, en relación con otorgarle funciones de policía judicial a la fuerza pública señaló que esta propuesta era la militarización de la actividad judicial, al tiempo que violaba el principio del debido proceso que exige que “la función judicial sea imparcial y objetiva” e impone la separación de los poderes, imparcialidad que las fuerzas militares no están en posibilidad de garantizar, entre otras, porque su vinculación al Ejecutivo no les permite tener la titularidad de funciones que son de carácter judicial.

Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al encontrarse Colombia dentro de un conflicto armado de carácter no internacional, las fuerzas militares son parte activa de este, lo que imposibilita un ejercicio imparcial que exige las competencias de policía judicial, como la recolección de pruebas o el análisis de información, la realización de entrevistas, entre otros. Igualmente, Amnistía Internacional (a través de la Directora del

Programa Regional para América, Susan Lee), señaló que dicha organización documentó numerosos casos de graves violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas colombianas quienes “han intentado a menudo impedir investigaciones criminales sobre violaciones de derechos humanos en las que estaban implicadas haciendo creer que se trataba de muertes ocurridas en combates con la guerrilla” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 451), haciendo claramente referencia a los *falsos positivos*, señalando que otorgar esas facultades permitiría el ocultamiento de esas violaciones e impedirían la investigación y sanción de las muertes ilegítimamente presentadas como bajas en combate.

### **6.3. La definición difusa del enemigo en la figura del terrorismo**

En este numeral se destacan las características que los actores hegemónicos partícipes en la definición de la política criminal elaboran de *los otros*, sus contrapartes y contra quienes se deben definir estrategias de intervención. Así, se puede advertir que a los sujetos objeto de las normas dictadas se les cataloga, principalmente, como *terroristas*; son permanentes las alusiones a esta categoría al referenciar en el corpus a grupos terroristas nacionales o extranjeros, actividades terroristas, hordas terroristas, bandas terroristas, bandidos y terroristas, y como sinónimo, por ejemplo, secuestradores, extorsionistas y terroristas. Es evidente que la categoría de terrorismo no es clara y por el contrario es bastante difusa, sin embargo, dicha ambigüedad les sirve a los actores definidores de la política como argumento para legislar al respecto:

la dificultad que ha tenido la comunidad internacional de fijar un criterio cierto y preciso del terrorismo se refiere precisamente a la mutación, a los cambios de esas bandas, que cada día se ingenian un método nuevo para tratar de aniquilar a la sociedad, la legitimidad de las instituciones, a través de la creación de la zozobra y del terror (Javier Ramiro Devia, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

Como terroristas fueron clasificadas las FARC-EP, así como de bandidos o facinerosos, junto al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y en ocasiones a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). A estos grupos, además, se les vinculó con “bandas armadas” y “grupos criminales”. Respecto a las FARC es claro el contenido de terrorista que se le quiso atribuir

(...) en un país en donde no tuviésemos una delincuencia organizada como la que tenemos en un país en donde no tuviésemos la amenaza permanente de unos actores armados que no tienen ningún norte revolucionario ni ningún contenido político en sus actuaciones, (...), una guerrilla que se ha dedicado

al narcotráfico y que es poderosamente rica con una gran capacidad de intimidación, con una gran capacidad de hacerle daño a la sociedad (Luis Humberto Gómez Gallo, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

Igualmente, aparece la calificación de grupos criminales “organizados y financiados por su participación directa en delitos de narcotráfico, secuestro y extorsión”, grupos criminales, que en palabras de la Corte “se trata de organizaciones que cometen delitos de diversa naturaleza y gravedad que ocasionaron la declaratoria del estado de conmoción interior, y frente a los cuales es necesario adoptar medidas excepcionales” (C-1007/02). En palabras del ministro del Interior Fernando Londoño:

(...) lo peor es lo que estamos padeciendo ahora; lo peor es lo que estamos viviendo: grupos armados, con la capacidad indefinida que les otorga un enriquecimiento abrupto y gigantesco; grupos armados que no respetan nada, porque no hay nada para ellos bajo la luz del sol que sea respetable (ni el dolor humano, ni el llanto de los huérfanos, ni el dolor de las viudas, ni la inocencia de los pueblos), nada, nada es respetable para esos grupos (Gaceta, 2003, No. 389).

El uso de la denominación “grupos armados al margen de la ley” se hizo extensiva, asociándose, de igual manera, con “organizaciones vinculadas a fenómenos de lavado de activos, narcotráfico y acción de grupos armados al margen de la ley”, organizaciones terroristas y grupos subversivos.

Aparecen otros calificativos, en los que, sin diferencias claras, se vinculan unos con otros: narcotraficantes, delincuencia común, delincuencia organizada, bandas armadas, bandas organizadas, grupos criminales afines con otros países o regiones, organizaciones criminales, organizaciones narcoterroristas, organizaciones delincuenciales, alzados en armas, grupos insurgentes, grupos criminales, grupos armados al margen de la ley, bandas criminales, estructuras criminales, actores violentos o empresarios del terror moderno.

Y en un tono aún más difuso se hace relación a cierto tipo de personas o actividades: personas que viven en ciertas zonas del país, conductores y auxiliares (en relación con el hurto a hidrocarburos), pimpineros<sup>82</sup>, carteles de gasolina, empresas del crimen, testaferros, ciertas comunidades, mafias locales, captadores ilegales, bandoleros, bandidos. En esta medida se

---

<sup>82</sup> Se trata de personas y familias que en las zonas de frontera con Venezuela comercializan en pimpinas (canecas) gasolina de contrabando traía de ese país de manera informal.

extendió el término de enemigo a un sinnúmero de actores y se abrió el abanico de sospechoso a la población civil.

Respecto al uso permanente del calificativo criminales organizados o grupos armados al margen de la ley que se generalizó, es importante destacar lo que plantea Díez Ripolles quien señala que, a la lucha contra la insurgencia dentro del derecho penal ordinario se le ha considerado un delincuente común (dejando atrás la “benevolencia” frente al delincuente político, como lo plantea Iván Orozco y reseñado en el capítulo primero), se le ha sumado el concepto de delincuencia organizada que permite dar un salto importante: “de rebelde se ha pasado a terrorista (...) en este contexto securitario, en 2002 y 2006, se crean agravaciones, se incrementan penas y se proscriben sustitutivos penales” (2008,16).

Por otra parte, se observó que además de la falta de claridad en la definición de sujetos a quienes debería aplicarse las normas expedidas, en el marco del debido proceso, la caracterización de estos se basa en prejuicios y en discursos que apelan al miedo, en el que se les juzga por su estilo de vida o presumible rechazo al sistema institucional, por lo que se les priva de su condición de persona al considerar que se apartaron de su rol de ciudadano (Aller, 2006, 80), que quiere demostrar que estos individuos han *abandona el derecho* y por tanto cualquier persecución del Estado, por cualquier medio, es legítima.

En torno al secuestro y a la extorsión, por ejemplo, se buscó castigar con mayores penas y un régimen penitenciario severo a quienes cometieran este tipo conductas, señalados no como *delincuentes comunes* sino pertenecientes a organizaciones armadas al margen de la ley; por ejemplo, en relación con el secuestro se sostuvo que “el 100% lo cometen son grupos armados al margen de la ley organizados, a los cuales la pena no les asusta porque ellos están en otra cosa” (Luis Fernando Velasco, Gaceta del Congreso, 2001, No. 380), principalmente las FARC-EP: “es un proyecto contra el principal autor de secuestro, las FARC” (Rómulo González Trujillo, Gaceta del Congreso, 2001, No. 380).

Así, al secuestro se consideró una *industria* promovida por la insurgencia “que llegó al extremo de tener unas especies de sucursales no ideológicas que son toda esa suerte de personajes del hampa” (Gustavo Guerra, Acta de Comisión, Senado, 23 del 4 de diciembre de 2001), sin carácter político ni ideológico, y reducidos al carácter de *hampones* que

persiguen el provecho económico; igualmente, se les calificó de delincuentes peligrosos organizados, con alta capacidad de secuestrar y además terroristas, pues se argumentó que “en Colombia en donde quienes hacen terrorismo son quienes secuestran y extorsionan” (Gaceta del Congreso, 2001, No. 628), así como, amenazas que ponen “en peligro la existencia y la convivencia nacional” (como se observó en la descripción de la política de seguridad democrática, así como en el debate legislativo de la ley 733 de 2002, el secuestro y la extorsión entraron a hacer parte de las conductas calificadas como terroristas). Además de terroristas se les calificó de “dementes” y antagonistas de quienes están en sociedad.

A estas conductas, se sumó la percepción del Ejecutivo que consideraba que Colombia tenía las más altas cifras de criminalidad del mundo, lo cual “nos coloca a las puertas de la disolución social”, sumado a las amenazas a alcaldes, gobernadores y autoridades locales consideradas una forma de arruinar a las instituciones y “sembrar la anarquía”, creando “la sensación de orfandad, abandono y desgobierno en amplias zonas del país” (Decreto 1837 de 2002); asimismo, se explicó el conflicto armado -desafío terrorista ante el desconocimiento de este- como un problema internacional, al señalar que la “internacionalización del terrorismo colombiano ha permitido una evolución tecnológica sorprendente y en extremo peligrosa” (referencia en Sentencia C-802/02), ubicando un problema interno en el debate internacional tras los atentados del 11 de septiembre.

Como ya se pudo decantar y se presentó en el capítulo anterior, el uso retórico es altísimo en las consideraciones de los actores, las cuales califican a los actores que amenazan a ese orden como salvajes, terroristas, anarquistas, contrarios a los valores del hombre; se pueden destacar frases como “corresponde al Presidente de la República liderar las acciones necesarias de parte de las autoridades públicas contra estas formas salvajes de presión en perjuicio de la sociedad colombiana (...)” (Decreto 1837 de 2002); “la Nación entera está sometida a un régimen de terror en el que naufraga la autoridad democrática” (Decreto 1837 de 2002); y, “al Estado corresponde para crear o fortalecer las condiciones estructurales que permitan combatir la anarquía, el terror y la violencia que lo amenazan” (Decreto 1837 de 2002).

Así, el terrorismo se fue configurando como el enemigo, calificativo en el que se encuadró principalmente a los grupos guerrilleros, ya que por ejemplo, el ministro del Interior

Fernando Londoño, sostenía que, al iniciar el gobierno había unas “guerrillas organizadas, disciplinadas, extraordinariamente bien armadas y temibles que tenían como complemento una actividad terrorista que empezaba a manifestarse en las ciudades”. En una sola intervención menciona reiteradamente el terrorismo de manera tautológica, a lo que se suma el argumento del miedo para convencer a los senadores -mayoría gubernamental- de la necesidad de mantener el estado de excepción:

El **terrorismo** se ha tomado las ciudades. Estamos siendo víctimas de esa acechanza tenebrosa, para desgracia nuestra un Senador de la República ha sido víctima de esa expresión bárbara de los **terroristas**, pero no solamente desde luego es el Senado de la República el objetivo preciso y específico de las acechanzas de los **terroristas** (Gaceta del Congreso, 2003, No. 53, negrillas fuera del texto).

A propósito, dice Jessop, que el *terrorismo* al ser un término de amplia elasticidad se presta para abarcar muchos actos de protesta política y desobediencia civil, e incluso el periodismo de investigación (2016, 64). En este sentido, no fue extraño que los objetivos de intervención represiva se extendiera a un objetivo a un más difuso como el de *sospechosos*; como se señaló, se buscó la aprehensión de las personas basados en el indicio o sospecha de participar o tener planes relacionados con hechos de perturbación del orden público; también, registrar domicilios sin orden contra personas que se consideraran supuestos delincuentes, toda vez que se argumentaba que las “organizaciones delincuenciales [acudían] para llevar a cabo sus propósitos criminales a la mimetización de sus integrantes dentro de la población civil” (Decreto 2002 de 2002), lo cual era fundamento suficiente para detener a cualquier persona y extender el prejuicio y estigmatización contra ciertos sectores de ser auxiliares o estar involucrados en actividades criminales sin discriminación alguna. Por ejemplo, en la discusión del trámite del estatuto antiterrorista se expresaba

(...) triste que en estos últimos días, porque hemos estado distraídos con los temas electorales, se nos ha olvidado la crítica situación de terrorismo que vive nuestro país, y también se nos olvida que **aquí hay ciudadanos combatientes, combatientes que se hacen pasar por ciudadanos** (...) (Nancy Patricia Gutiérrez, Gaceta del Congreso, 2003, No. 608, negrilla fuera del texto).

Dicha extensión se observa, también, en la penalización de las conductas de contrabando y hurto de hidrocarburos. Así, el gobierno a través del director de la DIAN en revisión de



constitucionalidad agregó que “tales medidas también tienen por finalidad frenar el hurto de hidrocarburos que se comete en pequeñas cantidades, de manera continuada, lo cual ha generado una especie de economía subterránea” (referencia citada en Sentencia C-939/02), castigando vía penal, diferentes conductas relacionadas con adquirir, poseer, transportar, almacenar, vender, ofrecer, suministrar o comercializar cualquier tipo de hidrocarburos o sus derivados, lo que, por ejemplo, afectaba a las poblaciones fronterizas que basan su economía o suministro a partir de la comercialización de combustibles adquiridos en los países vecinos, los llamados *pimpineros*, quienes en virtud del decreto 1900 de 2002 se convertían en objeto de las medidas de orden público equiparándolos con los *alzados en armas*; esto, a pesar de que también se señalaba por parte del Ejecutivo que “las pruebas demuestran una autoría de las guerrillas (FARC, ELN) y de los grupos de autodefensa de más del 90% de los ilícitos” (referencia citada en Sentencia C-939/02). Entonces, el Ejecutivo sin distinción alguna buscó la sanción del hurto y contrabando de hidrocarburos considerando que, en palabras del delegado de ECOPETROL

Estos delitos son cometidos por las organizaciones criminales que mayor daño le hacen al Estado, entre ellas, terroristas, los grupos armados al margen de la ley, los narcotraficantes, los carteles de la gasolina y la delincuencia común, quienes, actuando en la mayor parte de los casos en forma mancomunada, usan los hidrocarburos y sus derivados (referencia citada en Sentencia C-939/02)<sup>83</sup>.

Siguiendo la tradición de convertir en ordinarias medidas excepcionales, años más tarde el Congreso daría paso a la penalización de estas conductas, argumentando que financiaban a las organizaciones armadas al margen de la ley -guerrillas y AUC, “metiéndose en el conflicto armado”, al ser la fuente para la compra de “armas, municiones y muerte”; se agregaba, en la lógica de acusar a las comunidades y de sospechar de los ciudadanos, que estas organizaciones contaban con la “complacencia de muchas comunidades de esas regiones no solamente para la extracción ilegal de ese crudo o del combustible, sino también el transporte” (Mauricio Pimiento, Gaceta del Congreso, 2005, No. 427).

---

<sup>83</sup> Esta falta de distinción y la generalidad de las conductas y sujetos llevó a la Corte Constitucional a considerar dicho decreto inconstitucional pues no existía “elemento alguno que permita distinguir entre quienes introducen o exportan hidrocarburos o sus derivados sin afectación del orden público de aquellos que si lo hacen, con violación del principio de necesidad (Sentencia C-939/02).

Al respecto, el senador Héctor Helí Rojas señalaba su respaldo a este tipo medidas. Es importante mencionar que en no pocas oportunidades y en el marco de los debates legislativos, Rojas criticó el aumento de penas y la incorporación de nuevas conductas al código penal al considerar que no era la solución para “combatir el delito”, sin embargo terminaba apoyando los proyectos que tenían este sentido; por ejemplo, en el trámite de este proyecto señalaba

Yo he sostenido que de pronto Senador Pimiento, el aumento de las penas y la tipificación de delitos no es la mejor forma de combatir el delito, el Derecho Penal debe ser como la razón última a los problemas de la criminalidad, uno preferiría políticas económicas, políticas sociales que [des]incentive el delito pero la verdad es que se imponen unos criterios de defensa de la economía nacional, de defensa del orden económico, que me parece Senador Pimiento nos obligan a repetir como en la Comisión Primera nuestro apoyo a este importante proyecto de ley (...) (Gaceta del Congreso, 2005, No. 762).

Un ejemplo adicional de la extensión e indeterminación de los sujetos a los que se encuadró como enemigos a perseguir, vía punitiva, fueron los previstos en el decreto 4333 de 2008 en el marco de la emergencia social producto de las *pirámides* o la captación ilegal de dinero. Se consideró que quienes ejercían estos negocios eran “los lavadores de activos [que] incluyen a todo tipo de delincuentes, tales como narcotraficantes, contrabandistas, traficantes ilegales de armas, y ciertamente, captadores ilícitos de recursos” (Sentencia C-225/09)<sup>84</sup>, al tiempo que se buscó castigar la usura y los pactos de retroventa.

Es claro que en el debate del acto legislativo 02 de 2003 -estatuto antiterrorista- se consolidó la idea de quién era “el enemigo”. Los ministros de Defensa (Martha Lucía Ramírez) y del Interior (Fernando Londoño Hoyos) intervinieron en la defensa del proyecto y la persuasión del Congreso a partir del uso de figuras retóricas que definían al terrorismo como el desafío de la sociedad colombiana y fundamentaban la necesidad de restringir derechos fundamentales en aras de la seguridad; con frases como “el terrorismo es la gran manifestación delincuencia de nuestra época”, “el terror por el terror”; el delito encargado

---

<sup>84</sup> Incluir un mayor de perfiles que los que suponía el decreto de emergencia (captadores), llevó a que la Corte en esta ocasión se alejara de los argumentos del gobierno, la Procuraduría y la Fiscalía, al declarar inconstitucional el decreto, toda vez que a su entender la “norma bajo estudio apunta a contrarrestar una actividad mucho más amplia que la captación ilegal, viola el requisito según el cual los decretos con fuerza de ley dictados por el presidente han de estar “destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos “(Sentencia C-225/09).

de destruir la sociedad en su conjunto, de ponerla de rodillas, de descomponerla”; y “no hay un solo demócrata en el mundo que no esté de acuerdo con establecer el orden y no hay un solo colombiano que no rechace los actos de vandalismo primario que aquí sufrimos todos”.

La indeterminación del objeto de intervención fue una de las críticas que recibió precisamente el proyecto de acto legislativo; el Defensor del Pueblo reprochaba el uso del terrorismo como “fuente de expansión de los poderes del Gobierno”. Advirtió que el concepto no es claro y que “no hay una definición general de terrorismo”, a pesar que la comunidad internacional a través de sus diferentes convenciones e instrumentos ha buscado encontrar una definición, dando como resultado que hasta “el presente no ha sido posible un consenso sobre lo que significa el terrorismo en el derecho internacional público”<sup>85</sup>, y en consecuencia, el referente debería ser el código penal, específicamente el tipo penal, el cual en sí mismo tampoco trae una definición clara del concepto, porque en él lo fundamental es “la intención del agente de causar detrimento al bien jurídico protegido, que en este caso es la seguridad pública” (elemento subjetivo). Y agregó

**cualquier conducta podría caer dentro del concepto de terrorismo dependiendo del móvil del propósito de su agente**, y esto solamente va a ser determinado por parte del Gobierno en ejercicio de su función preventiva derivada de esta norma constitucional en el evento de que se apruebe (Gaceta, 2003, No. 451, negrilla fuera del texto).

Como lo advirtió el Defensor del Pueblo no era clara la definición de terrorismo y su remisión al Código Penal tampoco contribuía a ese propósito, pues el tipo penal es de naturaleza subjetiva e indeterminada. En este sentido, los legisladores opuestos al proyecto plantearon que se trataba de una expansión del derecho penal basada en una concepción peligrosista de la sociedad y que hacía del estado de conmoción interior una situación permanente: “creo que el recurso al derecho penal y sobre todo a las reformas legales no es la solución de

---

<sup>85</sup> Referenció el Defensor del Pueblo que la “única definición abstracta global y vigente de carácter criminal de las acciones terroristas, se encuentra en el artículo 2º párrafo 1º, de la Convención Internacional de Naciones Unidas, para la supresión de la financiación del terrorismo, donde se precisan tres elementos de carácter muy general: el primero, la utilización de violencia indiscriminada contra personas. El segundo, se hace una delimitación de personas objetivo, contra quienes la utilización de la violencia indiscriminada puede ser punible. Y en tercer término, la finalidad política calificada de intimidación o acciones forzadas contra una población entera o contra órganos del Estado u organizaciones internacionales”

confrontación que venimos viviendo ya por más de cinco décadas” (Jesús Ignacio García, Gaceta del Congreso, 2003, No. 389).

Respecto a la ambigüedad del término y a la posibilidad que se desprendía de esta situación de que *cualquier* ciudadano pudiera ser considerado criminal, Germán Navas cuestionaba a Gina Parody, como ponente:

Doctora Gina, yo tengo curiosidad que usted me defina el terrorismo, porque es que una cosa se parece a otra y lo que van a encontrar es un hecho en determinado momento, pero la verificación del tipo penal se va a demorar, entonces yo quisiera que usted, me la definiera doctora” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 13).

Quien respondió, básicamente, que terrorismo es lo que está en el código penal: “el terrorismo es un delito que está tipificado en el Código Penal y que hoy existe en nuestra legislación penal y a eso será lo que se le aplique el delito de terrorismo” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 13). A esta respuesta simplista se sumaron otras del mismo nivel, lo que demuestra la precariedad en el debate, por ejemplo: “**terrorista es el que hace actos terroristas** y cómo deja uno de ser terrorista, pues dejando de hacer actos terroristas, pues así de sencillo (Roberto Camacho, Gaceta del Congreso, 2003, No. 13, negrillas fuera del texto).

Para quienes no estaban convencidos del proyecto, esta indeterminación resultaba preocupante, toda vez que consideraron que terrorista podría ser *cualquier* persona o conducta, y convertirse en un instrumento de persecución política:

(...) el problema de este tipo de decisiones es que con el tiempo terminan persiguiendo al disidente político y se llega a establecer el delito de opinión (Jesús Ignacio García, Gaceta, 2003, No. 389).

Estamos en un inmenso conflicto, queremos superar el conflicto, luego eso hay que tratarlo como Terrorismo. Yo no sé señor Ministro del Interior y señora Ministra de Defensa, hasta dónde llevará a ese ensangrentado país esa equivocada percepción de que el Conflicto interno es simplemente Terrorismo (Héctor Helí Rojas, Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

queda en cabeza de las autoridades administrativas la definición de qué es y qué no es terrorismo, o qué es un acto que pueda convertirse en una conducta con pretensión de subvertir la seguridad pública (Gaceta del Congreso, 2003, No. 288) [Informe de ponencia para segundo debate Senado Informe de

ponencia para segundo debate Senado, presentado de manera alterna por los Senadores Héctor Helí Rojas y Jesús Piñacué].

Con la misma preocupación, el representante Lorenzo Almendra sostuvo que existe el terrorismo de Estado: “consideramos que el terrorismo, son una parte el terrorismo estatal, está el terrorismo de las Fuerzas Armadas legales y está el terrorismo de las Fuerzas Armadas ilegales” (Gaceta del Congreso, 2003, No. 663). En igual sentido se manifestaba Alexander López como representante de los sectores sindicales que representaba:

Esa política se viene aquí acrecentando y se viene desarrollando a través del tiempo, y cómo además hay que decirlo, en esa política de terrorismo de estado, no solamente se viene caracterizando esta figura hacia el movimiento sindical, sectores sociales, populares, sino también al sector campesino y al sector indígena (Gaceta del Congreso, 2003, No. 663).

El Senador Héctor Helí Rojas complementaba:

(...) uno tiene que decir señor General Mora, que este no es un tema de los militares, que este no es un tema de las Fuerzas Armadas, que este no es un tema del alto mando y ni siquiera sería un tema del Ministerio de Defensa. Este es un tema del Ministerio del Interior, este es un tema de los civiles. Este es un tema del Estado de Derecho, este es un tema de la Constitución Política (...) (Gaceta del Congreso, 2003, No. 337).

Otro de las características del debate giró alrededor de la dicotomía “buenos/malos” que, como se mencionó en el capítulo segundo, se trata de una estrategia global de autorepresentación positiva por parte del grupo dominante, y de heterorepresentación negativa de los grupos dominados, marcando así la polarización amigo/enemigo. Así, se señalaba que aquellos opositores al proyecto lo hacían solo porque estaban en contra del presidente Uribe y se insinuaba que estaban a favor del terrorismo. Esta polarización, agrega Kalyvas se promueve por

la acción de los empresarios políticos que tienen éxito a la hora de convertir las diferencias reales o imaginadas en política polarizada. En el nivel individual, la polarización se manifiesta como fanatismo: un compromiso apasionado e intransigente a favor de una causa particular (2010, 101-102).

Esta dicotomía, además, se presentó en el uso de algunas expresiones retóricas de parte de quienes se manifestaron a favor de la reforma constitucional en el Congreso como ya se ha podido observar: “los terroristas asesinan a los rehenes, asesinan a los secuestrados, porque

no tienen el mínimo respeto por lo que es la vida humana” (Luis Fernando Velasco, Gaceta del Congreso, 2003, No. 451); “eso que creíamos que no era cierto esas amenazas que nos hizo la insurgencia, mírenla como estamos nosotros ahora simplemente recogiendo cadáveres, cadáveres de gente buena” (Luis Fernando Velasco, Gaceta del Congreso, 2004, No. 13); no podía faltar las referencias a dios: “Que Dios nos ilumine prodigando sabiduría para liderar, enfrentar y resolver los difíciles momentos por los que atraviesa Colombia” (Rosmery Martínez, Gaceta del Congreso, 2003, No. 451).

En esta polarización, quienes se opusieron al proyecto debían aclarar que no estaban a favor del terrorismo por tener posiciones contrarias a la reforma constitucional:

Quiero aclararles que **no soy terrorista ni lo he sido nunca**, lo que estoy defendiendo son los Derechos Humanos que pueden verse conculcados como consecuencia de estas disposiciones, y recuerdo lo de que no soy terrorista, porque el señor Ministro del Interior, no sé si todavía lo sea de la Justicia, así nos tildó a quienes estábamos en ese momento pidiendo abstención (Germán Navas, Gaceta del Congreso, 2003, No. 663, negrillas fuera del texto).

Y un ejemplo adicional para representar esta dicotomía:

(...) porque es que entonces ahora resulta que los bárbaros somos nosotros; o sea no enfrentemos el fenómeno de la barbarie, para que seamos civilizados, (...) y no debe quedar ninguna duda sobre eso, porque esos malditos los vamos a perseguir; de manera que aquí no vengamos a confundirnos cosas, ese cuentito puede que porque uno enfrenta a unos atarvanes, a unos asesinos como esos, entonces ahora resulta que los incivilizados somos nosotros? (Roberto Camacho, Gaceta del Congreso, 2004, No. 13).

En síntesis, el terrorismo permitió consagrar la criminalización de los actores del conflicto armado en detrimento de su naturaleza de delincuente político y como se señaló en el apartado anterior, la figura de criminal organizado también sirve para este objetivo, además, permitió integrar en este discurso a cualquier circunstancia que el proyecto político de la seguridad democrática considerara enemigo del orden público y la estabilidad institucional.

## 7. Conclusiones

En el presente trabajo se buscó dar respuesta a tres cuestionamientos principales: dónde y cómo y quién construye las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal; qué objetivos se escogen para la intervención del Estado a través de la política criminal y, en consecuencia, cuál es la visión de enemigo que se construye; y qué tipo de proyecto hegemónico se construye desde la definición de la política criminal. Así, siguiendo el enfoque estratégico relacional se realizó un esfuerzo por comprender el ejercicio y los efectos del poder estatal como expresión contingente de un equilibrio cambiante de fuerzas en el que se busca promover sus respectivos intereses dentro, a través y por encima del sistema estatal (Jessop, 2016, 54), en este caso, a partir del diseño de la política criminal del estado de excepción cuya finalidad es el restablecimiento de lo identificado como *orden público* y la configuración de un nuevo tipo de enemigo difuso: el terrorismo.

En relación con dónde, cómo y quién construye las ideas e imaginarios relacionados con la definición de la política criminal se confirma que en el período de estudio la política criminal en su interacción con el orden público, como parte de las respuestas al conflicto armado, se impulsó desde el gobierno nacional contando con el involucramiento de los actores de las otras ramas del poder público, con quienes se logra construir alianzas, se articulan sus identidades e intereses alrededor de la fuerza política dominante, en este caso, el *uribismo* y el proyecto de la seguridad democrática, dando como resultado la construcción de un equilibrio de fuerzas que desarrolla y alcanza sus objetivos en torno a la represión, la persecución de la guerrilla y la seguridad.

En el tipo de ideas que marcan los derroteros de la política se destacan dos elementos: la imagen que se construye alrededor de quién es el *enemigo* y qué tipo de amenazas son las que, para este bloque, resultan en verdaderas causantes de la violencia en el país y la inseguridad; el segundo elemento es el tipo de proyecto político que se construye alrededor y a partir de la definición de la política; como se señaló, se trata de los temas escogidos y señalados por quienes definen la política a través de sus intervenciones destacando las amenazas al orden público y la estabilidad institucional y la inclusión de un sinnúmero de conductas y problemas en esta categoría, junto a la debilidad de las instituciones de justicia,

así como de las fuerzas militares, todo lo cual se agudizaba con la idea de que no había suficientes herramientas estatales en cabeza del Ejecutivo para responderles; de allí, la necesidad de otorgar más facultades a los diferentes actores estatales, restringir los derechos fundamentales y reformar la Constitución Política de 1991.

Estos imaginarios e ideas fueron impulsadas principalmente desde el Ejecutivo en su rol de organizador de la fracción hegemónica y “percibidas como violaciones a las normas, los valores, los objetivos y los intereses dominantes pero que, casualmente sirven para justificar los estereotipos (prejuicios) que están circulando en el momento” (Van Dijk, 2009, 84), sobre los cuales se construye la idea de enemigo.

En la construcción de estos problemas así como de las soluciones planteadas, las fuerzas políticas acuden a la *polarización discursiva de Nosotros y Ellos*, como estrategia para definir quién es el enemigo al cual debe combatirse a través de medios represivos, incluyendo los punitivos, buscando “seleccionar, enfatizar, explicitar, detallar, especificar, directa o abiertamente las significaciones negativas” (Van Dijk, 2009, 287) sobre los sujetos identificados como terroristas o perturbadores del orden. En decir, en su definición se hace uso de estrategias y recursos discursivos.

Finalmente, la intervención estatal desde la política criminal representa, en consecuencia, un proyecto autoritario basado en la suspensión de derechos, la legitimación de mayor coerción, la centralización del poder político y la fragilidad de la división de poderes, así como la creciente importancia del aparato de seguridad, lo que redundará en prácticas que buscan disciplinar los espacios y las poblaciones en torno al proyecto de la seguridad democrática, todo lo cual Jessop llama *estatismo autoritario*. La tentativa al uso indiscriminado de los estados de excepción y a reformar la Constitución Política de 1991, identificada como *una de las causantes* de los problemas, materializa los objetivos de ese proyecto, junto a las medidas ligadas al endurecimiento punitivo, las funciones de policía judicial para las fuerzas militares, los allanamientos, la restricción a la circulación, las detenciones sin orden judicial, entre otras. Todas estas medidas pueden llamarse el "sistema de seguridad nacional" (Jessop, 2016, 232): un complejo de leyes antiterroristas y para-legislación.



Además, se puede advertir una *presidencialización de la política* caracterizada en que el papel de los partidos se reduce a la producción y el mantenimiento del gobierno, sus programas y la aprobación de políticas públicas generales. Se observa cómo a partir de la definición de la política criminal excepcional y ordinaria se ha dado forma a un poder estatal encarnado en el gobierno de Álvaro Uribe, capaz de penetrar la sociedad y organizar las relaciones sociales sobre la base de decisiones políticas específicas, en este caso, a partir de la coerción organizada, principalmente, punitiva. Franco (2009) señala que rama ejecutiva ha cumplido su papel como organizador del bloque contrainsurgente porque en él se concentra el poder de la fracción hegemónica y reviste el papel dominante en el Estado, en su relación orgánica con los grupos empresariales (Franco, 2009, 230) -obsérvese en el capítulo cuarto la procedencia y afinidad con el sector empresarial de miembros del Ejecutivo.

Para finalizar, a continuación, se describen algunos de los principales rasgos de este proyecto hegemónico afianzado a través de las herramientas de la política criminal -sin abordar otras que exceden a los objetivos del presente estudio- y que permiten observar las características del modelo de estatismo autoritario descrito por Jessop (2015, 21):

- La transferencia de poder del legislativo al Ejecutivo y la creciente concentración de poder de este último. Ya se ha señalado cómo a través de la facultad excepcional legislativa del Presidente permitida en el estado de conmoción interior y el estado de emergencia, así como la pretensión que este reglamentara las medidas aprobadas en el estatuto antiterrorista.

Esta trasmisión y concentración del poder en el Ejecutivo no sólo se da en materia de expedición normativa, sino en el apoyo irrestricto que le dio el Congreso a las políticas orientadas desde el gobierno nacional, la reproducción de argumentos, la construcción de justificaciones basadas en la popularidad del presidente, la adopción del discurso de la seguridad democrática, la defensa sin evidencia de las medidas a implementar, etc.

- Este apoyo al Ejecutivo significa, a su vez, la transformación de los partidos políticos pasando de ser *cinturones de transmisión* que representan a la opinión pública a *vehículos* para transmitir la ideología estatal y justificar las políticas frente a la

población. Se señaló cómo Álvaro Uribe llegó a la presidencia con la imagen de ser un político por *encima* de los partidos políticos, aunque afianzó su poder con el apoyo de aquellos que se reconfiguraron con la reforma política del 2003 y que votaron a favor de las iniciativas de la seguridad, sus intereses y objetivos eran el apoyo al Ejecutivo y al Presidente, lo que a su vez les significaba apoyo ciudadano y cuotas burocráticas.

- Mediante esta transferencia, el Presidente pudo implementar medidas de carácter represivo, incluso presupuestales, lo que fue avalado por la Corte y criticado por algunos magistrados que salvaron su voto. Igualmente, sucedió con las medidas de la emergencia social, confiriéndole la Corte facultades, incluso, más allá que las establecidas en la ley estatutaria de los estados de excepción, al permitirle legislar en materia penal.
- Así, esta transferencia deviene en una fusión acelerada entre la legislatura, el Ejecutivo y el poder judicial, acompañada por un declive en el estado de derecho por la ruptura en la división de poderes con la cual el Ejecutivo es el escenario de la política estatal de carácter plebiscitaria (Jessop, 2016, 225-227), y “en la consagración de un líder carismático que da sentido de dirección estratégica a las complejidades de la política, tanto para las clases dominantes como, de una manera más plebiscitaria, para las masas populares” (Jessop, 2016, 225-227). Como lo señalaba el Defensor del Pueblo: el Proyecto del estatuto “le va a permitir entonces al Ejecutivo, sin contar con la intervención del juez, injerir directamente en el ámbito de los derechos humanos de todos los colombianos y de todas las colombianas”.
- La disminución del estado de derecho también acontece por la restricción de los derechos fundamentales como la mejor opción de intervención, limitación que se justifica al considerarse los derechos una obstrucción para los objetivos de la seguridad; además, en la expansión, en consecuencia, del derecho penal, la vigilancia preventiva y el recurso de medidas excepcionales, incluso para resolver situaciones como un paro judicial.

Con Tilly (2007) se puede agregar que la comprensión de la dirección de las políticas represivas se explica toda vez que aquellos que se ubicaron en los cargos de gobierno son los

típicos beneficiarios de los mecanismos de explotación<sup>86</sup> y el acaparamiento de oportunidades<sup>87</sup>, que redundan a su vez en la desigualdad basada en el control que ejercen y que “hace que valga la pena luchar contra el control gubernamental, o bien defenderlo, como porque siempre implica diferencias en el acceso a los medios de violencia” (Tilly, 2007, 11). Esto fue posible al ubicar al terrorismo como tema relevante para las fuerzas políticas que comprendía un amplio catálogo de actividades: tráfico de migrantes, trata de personas, extorsión, enriquecimiento ilícito, secuestro extorsivo, rebelión, tráfico de armas, financiación del terrorismo narcotráfico, delitos contra el sistema financiero, delitos contra la administración pública, o vinculados con el producto de delitos ejecutados bajo concierto para delinquir y la captación masiva.

---

<sup>86</sup> Cuando personas poderosas e interconectadas controlan unos recursos de los cuales obtienen un rendimiento significativamente incrementado mediante la coordinación de los esfuerzos de personas externas a las que privan de obtener la totalidad del valor añadidos por su esfuerzo (Tilly, 2007, p. 10)

<sup>87</sup> Opera cuando los miembros de una red delimitada por una determinada categoría tienen acceso a unos recursos que es valiosos, es renovable, está sujeto a monopolio, favorecen las actividades de dicha red y aumenta de valor debido al *modus operandi* de la red (Tilly, 2007, p. 10).

## Bibliografía

### Documentos

Aller, Germán (2006). *El derecho penal del enemigo y la sociedad del conflicto*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 79-117

Amézquita Quintana, Constanza (2008). *Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia*. Bogotá, Revista Análisis Político No. 63, mayo-agosto de 2008, pp. 78-102.

Andrade Becerra, Oscar. (2012). *Relaciones cívico-militares en Colombia: apuntes para un estado del arte*. Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Revista Análisis Internacional, No. 6, pp. 145-171. Sitio web: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/850>, consultado el 17 de febrero de 2021

Aponte, Alejandro (2006a). *Civiles y conflicto armado en la jurisprudencia de la sala penal de la Corte Suprema de Justicia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Revista Derecho Penal y Criminología, Vol. 27, N° 81, pp. 14-46.

\_\_\_\_\_ (2006b). *Derecho penal del enemigo Vs. Derecho penal del ciudadano*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 163-204

Arango Olaya, Mónica (2004). *El bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*. ECESI, Precedente. Revista Jurídica, pp. 79-102. Sitio web: <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/issue/view/171>. Consultado el 6 de abril de 2021.

Asua Batarrita, Adela. *El discurso del enemigo y su infiltración en el derecho penal. Delitos de terrorismo, “finalidades terroristas” y conductas periféricas*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 239-276

Ávila, Ariel Fernando (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Bogotá, Editorial Epublibre.

- Bastida, Xacobe. *Los bárbaros en el umbral. Fundamentos filosóficos del derecho penal del enemigo*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 277-304
- Binder, Alberto (2010). *La política criminal en el marco de las políticas públicas bases para el análisis político-criminal*. Santiago de Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Revista de Estudios de la Justicia, REJ, No. 12.
- Blair, Elsa (1995). *La imagen del enemigo: ¿un nuevo imaginario social?*. Medellín, Universidad de Antioquia, Revista Estudios Políticos, No. 06, pp. 47-71.
- \_\_\_\_\_ (2012). *Un itinerario de investigación sobre la violencia. Contribución a una sociología de la ciencia*. Medellín, Universidad de Antioquia.
- Castaño Zapata, Daniel y Ruiz Romero, Gabriel (2017). *La construcción del discurso contrainsurgente como legitimador del poder paramilitar en Colombia*. Medellín, Universidad de Antioquia. Estudios Políticos, No. 51, pp. 153-174.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya!. Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, Imprenta Nacional.
- \_\_\_\_\_ (2014). *Derecho penal y guerra. Reflexiones sobre su uso*. Bogotá, Imprenta Nacional.
- Cita, Ricardo y González, Iván (2017). *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho – Grupo Editorial Ibáñez.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá, Ministerio de Justicia, APC y Unión Europea.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1998). *El juego del poder: historia, armas y votos*. Bogotá: Ediciones Uniandes - CEREC.
- Díez Ripollés, José Luis (2008). *La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI*. En Revista Política Criminal, No. 5, 2008, A7-5, pp. 1-37. Sitio web:

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2712698](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2712698). Consultado el 3 de septiembre de 2018.

---

(2017). *El abuso del sistema penal*. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. RECPC 19-01 (2017). Sitio web, <http://criminet.ugr.es/recpc/19/recpc19-01.pdf>. Consultado el 3 de septiembre de 2018.

Duncan Cruz, Gustavo (2005). *Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra*. Documento CEDE 2005-2 ISSN 1657-7191, Edición Electrónica, sitio web: [https://www.researchgate.net/publication/5006109\\_Del\\_Campo\\_A\\_La\\_Ciudad\\_En\\_Colombia\\_La\\_InfiltraciAn\\_Urbana\\_De\\_Los\\_SeAores\\_De\\_La\\_Guerra](https://www.researchgate.net/publication/5006109_Del_Campo_A_La_Ciudad_En_Colombia_La_InfiltraciAn_Urbana_De_Los_SeAores_De_La_Guerra). Consultado el 3 de agosto de 2020.

Ferro Medina, Juan y Graciela Uribe Ramón (2002). *El orden de la guerra: las FARC-EP entre la organización y la política*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano -CEJA.

Foucault, Michael (2016). *La sociedad punitiva*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Franco, Vilma Liliana (2009). *Orden Contrainsurgente y dominación*. Bogotá, Instituto Popular de Capacitación.

García, Juan Antonio (2006). *El obediente, el enemigo, el derecho penal y Jakobs*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 887-924.

García, Mauricio y Uprimny, Rodrigo (2005). *¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción*. Bogotá, Documentos de Discusión de “DJS”. Documento No 1. Sitio web: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_198.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_198.pdf). Consultado el 7 de abril de 2021.

Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *“Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión”*. Madrid, Editorial Edisofer.

Gutiérrez Sanín, Francisco (2004). “*El escenario colombiano en el control democrático de la defensa en la región andina*. En Comisión Andina de Juristas. El control democrático de la defensa en la región andina: escenarios para una integración civil-militar. Lima: Comisión Andina de Juristas, Embajada de Finlandia, pp. 79-92.

\_\_\_\_\_ (2007). *Lo que el viento se llevó: democracia y partidos políticos en Colombia 1958-2006*. Bogotá, Grupo Editorial Norma.

\_\_\_\_\_ (2012). *Una relación especial: privatización de la seguridad, élites vulnerables y sistema político colombiano (1982-2002)*. Revista Estudios SocioJurídicos, No. 14, (1), pp. 97-134. Sitio web: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v14n1/v14n1a05.pdf>. Consultado el 3 de agosto de 2020

Heyck, Ana Caterina (2009). *Análisis del acuerdo humanitario como alternativa de negociación para lograr la libertad de los secuestrados políticos en Colombia*. Instituto de la paz y los conflictos, Revista Paz y Conflictos, No. 2, pp. 82-98. Sitio web: [https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin\\_ECOS/10/rpc\\_acuerdo\\_humanitario\\_%20alternativa\\_negociacion.pdf](https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Boletin_ECOS/10/rpc_acuerdo_humanitario_%20alternativa_negociacion.pdf), consultado el 10 de abril de 2021.

Isacson, Adam, Joy Olson y Lisa Haugeard (2005). *Diluyendo las divisiones Tendencias de los Programas Militares de EE UU para América Latina*. Fondo para la Educación del Grupo de Trabajo sobre América Latina (LAWGEF), del Centro para la Política Internacional (CIP) y de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Sitio web: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/military\\_diluyendo\\_las\\_divisiones.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/07/military_diluyendo_las_divisiones.pdf). Consultado el 17 de septiembre de 2017.

Iturralde, Manuel (2003). *Guerra y derecho en Colombia: el decisionismo político y los estados de excepción como respuesta a la crisis de la democracia*. Bogotá, Universidad de los Andes. Revista Estudios Sociales, No. 15, junio, pp. 29-46.

Jessop, Bob (2008). *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Cambridge, Polity Press.

\_\_\_\_\_ (2009). *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores.

\_\_\_\_\_ (2010). *Poulantzas's state, power, socialism as a modern classic*. Sitio web: <https://www.researchgate.net/publication/318085765>. Consultado el 5 de septiembre de 2018

\_\_\_\_\_ (2011). *The state: government and governance*. Sitio web: <https://www.researchgate.net/publication/318085672>. Consultado el 15 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_ (2014). *El Estado y el poder*. Universidad de Zulia. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 19, núm. 66, julio-septiembre, pp. 19-35. Sitio web: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27937089004>. Consultado el 3 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_“(2015). *Crises, crisis-management and state restructuring: What future for the state?* Sitio web: <https://www.researchgate.net/publication/289629917>. Consultado 2 de septiembre de 2018.

\_\_\_\_\_ (2016). *The State. Past, present, future*. Cambridge, Polity Press.

Jessop, Bob y Ngai-Ling Sum (2016). *¿What is critical?*, Critical Policy Studies, Vol. 10, No. 1, 105–109, <http://dx.doi.org/10.1080/19460171.2015.1129352>, Consultado el 3 de agosto de 2018

Kalyvas, Stathis (2010). *La lógica de la violencia en la guerra civil*. Madrid, Ediciones Akal

Larrandart, Lucila (2006). *Política criminal y estado de derecho. ¿Tolerancia cero?*. Zulia, Universidad de Zulia, Capítulo Criminológico, Vol. 34, No. 2, Abril- Junio, pp. 161–200, <http://www2.scielo.org.ve/pdf/crimi/v34n2/art02.pdf>, Consultado el 9 de marzo de 2017.

Leal, Francisco (2006). *La inseguridad de la seguridad de la seguridad. Colombia 1958-2005*. Bogotá, Editorial Planeta.



Marks, Thomas (2002). "Colombian army adaptation to FARC insurgency". Strategic Studies Institute, U.S. Army War. sitio web: [https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2002/ssi\\_marks.pdf](https://www.globalsecurity.org/jhtml/jframe.html#https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2002/ssi_marks.pdf)||Colombian Army Adaptation to FARC Insurgency, Consultado el 10 de marzo 2017.

Mira, Clara María (2013). *Guerra y política en el derecho de enemigo en Colombia: un análisis del concepto de terrorismo*. Bogotá, Fundación Universitaria Los Libertadores, Revista VIA IURIS, No. 15, julio-diciembre, pp. 121-131.

Moreno, Juan Damián (2006). *¿Un derecho procesal de enemigos?*. En Gómez, Meliá y Jara Diez Comp. (2006). *Derecho penal del enemigo. El discurso penal de la exclusión*. Madrid, Editorial Edisofer, pp. 457-472

Moulaert, et. al, (2016). *Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development. nternational Journal of Urban Sciences*. Sitio web <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12265934.2016.1182054>. Consultado el 12 de abril de 2018.

Muñoz, Julián Andrés (2009). *El delito político, la política criminal y la criminalización de actividades lícitas en Colombia*. Universidad de Antioquia, *Diálogos de Derecho y Política*, No. 1, Año 1, mayo-agosto, pp. 19-32. Sitio web: <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/2104/1824>, Consultado el marzo 9 de 2017.

\_\_\_\_\_ (2015). *Saber y poder en la política criminal de la Seguridad Democrática, 2002-2006*. Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Orozco, Iván (1989). *La democracia y el tratamiento del enemigo interior*. Bogotá, IEPRI, Revista Análisis Político, No. 6, Enero-Abril, pp. 56-79.

\_\_\_\_\_ (1990a). *Elementos para una fundamentación del delito político en Colombia: una reflexión a partir de la historia*. Bogotá, IEPRI, Revista Análisis Político, NO. 9, Enero-Abril, pp. 34-62.

- \_\_\_\_\_ (1990b). *Los diálogos con el narcotráfico: historia de la transformación fallida de un delincuente común en un delincuente político*. Bogotá, IEPRI, Revista Análisis Político, No. 11, septiembre-Diciembre, pp. 34-74.
- Palacios, Marco (2012). *Violencia pública en Colombia, 1968-2010*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pecaut, Daniel (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá, Editorial Norma.
- Pérez, William (2000). *Guerra y delito en Colombia*. Medellín, Universidad de Antioquia, Revista Estudios Políticos, Estudios Políticos, No. 15, pp. 29-46.
- Presidencia de la República (2002). *Manifiesto Democrático. Los 100 puntos de Uribe*. Sitio web:  
[http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/documentos/agosto/framagos.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/documentos/agosto/framagos.htm),  
consultado el 9 de marzo de 2018.
- Presidencia de la República – Ministerio de Defensa Nacional (2003). *La Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Sitio web:  
<https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>, consultado el 9 de marzo de 2018.
- Renán Vega Cantor (2015). *Injerencia de los Estados Unidos, contrainsurgencia y terrorismo de Estado*. Sitio web:  
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/injerencia-de-los-estados-unidos-contrainsurgencia-y-terrorismo-de-estado-1447172348-1460380901.pdf>, Consultado el 16 de agosto de 2017.
- Restrepo, Luís Alberto (2001). *El nuevo orden mundial a partir del 11 de septiembre*. Bogotá, Revista Análisis Político. IEPRI. “Universidad Nacional de Colombia. No. 44. septiembre-diciembre, pp. 117-127
- Rojas, Diana (2001). *El nuevo orden mundial a partir del 11 de septiembre*. Bogotá, Revista Análisis Político. IEPRI. Universidad Nacional de Colombia. No. 44. septiembre-diciembre, pp. 117-127

Romero, Adriana, Nadia Lizarazo y Lina Camacho (2017). *Crimen y política pública criminal: elementos para la configuración del observatorio de política criminal*. Bogotá, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sánchez, Camilo (2012). *El nuevo Magistrado de la Corte Constitucional: un novato muy experimentado*. “Semanario Virtual, Caja de Herramientas. Edición N° 00318 – Semana del 31 de agosto al 6 de septiembre de 2012. <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0318/articulo12.html>. Consultado 2 de agosto de 2020

Schmitt, Carl (2016). *El concepto de lo político*. Madrid, Alianza Editorial

Sotomayor Acosta, Juan. (1999). *Garantismo y derecho penal en Colombia*. Revista Jueces para la democracia. ISSN 1133-0627, No. 35, 1999, pp. 92-98, sitio web [https://www.researchgate.net/publication/28177186\\_Garantismo\\_y\\_derecho\\_penal\\_en\\_Colombia](https://www.researchgate.net/publication/28177186_Garantismo_y_derecho_penal_en_Colombia). Consultado el marzo 9 de 2017.

Sotomayor Acosta, Juan y Tamayo, Fernando (2014). *La “nueva cuestión penal” y los retos de una ciencia penal garantista*. Medellín, EAFIT. Revista Nuevo Foro Penal, Vol. 10, No. 82, enero-junio, pp. 177-194.

Sum, Ngai-Ling (2009). *The production of hegemonic policy discourses: ‘competitiveness’ as a knowledge brand and its (re-)contextualizations*. Critical Policy Studies, 3:2, pp. 184-203. Sitio web: <https://doi.org/10.1080/19460170903385668>, Consultado 2 de septiembre de 2018.

Tilly, Charles (2007). *Violencia colectiva*. Nueva York, Hacer Editorial

Van Dijk, Teun (1999). *El análisis crítico del discurso*. Barcelona, Revista Anthropos No. 186, septiembre-octubre, pp. 23-36, sitio web <http://www.discursos.org/oldarticles/EI%20an%20E1lisis%20cr%20EDtico%20del%20discurso.pdf>, Consultado el 3 de marzo de 2018

\_\_\_\_\_ (2009). *Discurso y poder*. Barcelona, Editorial Gedisa.

Varón, María Rubiela (2105). *Del Control Personalista Autoritario al Control Democrático Limitado: las relaciones cívico-militares durante los gobiernos de Álvaro Uribe*

(2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2014). Bogotá, Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política. Sitio web <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/13442/u722428.pdf?sequence=1>, consultado el 17 de febrero de 2021.

Velásquez, Carlos (1999). *La Dirección Política de lo Militar: Una Necesidad Estratégica*. Bogotá, IEPRI, Revista Análisis Político, No. 38, Septiembre- diciembre, pp. 38.54

### **Normas consultadas**

Constitución Política de Colombia 1886

Constitución Política de 1991

Decreto 1837 de 2002 “por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior”

Decreto 1838 de 2002 “por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios”

Decreto 1900 DE 2002 “por el cual se adoptan medidas en materia penal y procesal penal contra las organizaciones delincuenciales y se dictan otras disposiciones”

Decreto 1959 de 2002 “por el cual se adiciona el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002”

Decreto 1975 de 2002 “por medio del cual se suspende la Ley 333 de 1996 y se regulan la acción y el trámite de la extinción del dominio”

Decreto 2001 de 2002 “por el cual se modifica la competencia de los Jueces Penales del Circuito Especializados”

Decreto 2002 de 2002 “por el cual se adoptan medidas para el control del orden público y se definen las zonas de rehabilitación y consolidación”

Decreto 2180 de 2002 “por el cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002”

Decreto 2555 de 2002 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”

Decreto 245 de 2003 “por el cual se prorroga el Estado de Conmoción Interior”

Decreto 2748 de 2002 “por el cual se expiden normas en materia procesal penal”

Decreto 2929 de 2002 “Por el cual se delimitan unas zonas definidas en el Decreto 2002 de 2002”

Decreto 3929 de 2008 “por el cual se declara el estado de conmoción interior”

Decreto 4333 de 2008 “por el cual se declara el Estado de Emergencia Social”

Decreto 4336 de 2008 “por el cual se modifica el Código Penal”

Decreto 4449 de 2008 “por el cual se adiciona y modifica el Código Penal”

Decreto 4450 de 2008 “por el cual se adiciona el artículo 305 del Código Penal”

Ley 733 de 2002 “por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones”

Ley 1121 de 2006 “por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones”

Proyecto de acto legislativo 223 de 2003 Cámara “por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo” [Estatuto Antiterrorista]

Resolución número 31 de 2002 Por la cual se termina el proceso de diálogo, negociación y firma de acuerdos con las Farc y se deja sin efecto el reconocimiento de carácter político a la organización mencionada

Sentencia C-179/94. Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia". Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz

Sentencia C- 646/01. Revisión de constitucionalidad Ley 599 de 2000 “por la cual se expide el Código Penal” y la Ley 600 de 2000 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

Sentencia C-1024/02. Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 2002 de 2002.  
Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-1064/02. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 2001 de 9 de Septiembre de 2002. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-1065/02. Revisión constitucional del Decreto 2180 de 2002 “por el cual se modifican los artículos 4º y 6º del Decreto 1900 de 2002. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Sentencia C-802/02. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1837 de 11 de agosto de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Sentencia C-876/02. Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1838 de 2002.  
Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis

Sentencia C-939/02. Revisión constitucional del Decreto. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Sentencia C-947/02. Revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1959 de 2002.  
Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil

Sentencia C-1007/02. Revisión constitucional del Decreto legislativo 1975 del 3 de septiembre de 2002. Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández

Sentencia C-327/03. Control de Constitucionalidad Decreto Legislativo No. 245 de 5 de febrero de 2003. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

Sentencia C-122/03. Revisión oficiosa del Decreto 2929 de 2002. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra

Sentencia C-149/03. Revisión constitucional del Decreto 2748 de 2002. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia C-070/09. Revisión de constitucionalidad del decreto 3929 del 9 de octubre de 2008. Magistrados ponentes: Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Elena Reales Gutiérrez

Sentencia C-135/09. Revisión de constitucionalidad del Decreto 4333 de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

Sentencia C-224/09. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4336 del 17 de noviembre de 2008.. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

Sentencia C-225/09. Revisión constitucional del Decreto 4449 de 2008. Magistrada Ponente: Clara Elena Reales Gutiérrez

Sentencia C-226/09. Revisión constitucional del Decreto Legislativo 4450 de 2008. Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Sentencia C-936/2010. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 17 y el parágrafo 3º del artículo 2 de la Ley 1312 de 2009, “Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el principio de oportunidad. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Sentencia T-762/15. Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Sentencia T-718/15. Acción de tutela instaurada contra la Sala Penal del Tribunal Superior de Popayán y el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Popayán. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

### **Gacetas del Congreso**

Gaceta del Congreso No. 13, 3 de febrero de 2004. Acta de comisión 13 del 07 de octubre de 2003 Cámara.

Gaceta del Congreso No. 174, 24 de abril de 2003. Proyecto de acto legislativo 223 de 2003 Cámara “por medio del cual se modifican los artículos 15, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia, para enfrentar el terrorismo.

Gaceta del Congreso No. 186, 6 de mayo de 2003. Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 223 de 2003 Cámara 6 de mayo de 2003 Comisión Primera de la Cámara.

Gaceta del Congreso No. 247, 29 de mayo de 2001. Informe de ponencia segundo debate del proyecto de ley 076 de 2000 Cámara.

Gaceta del Congreso No. 288, 13 de junio de 2003. Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado.

Gaceta del Congreso No. 293, 26 de mayo de 2005. Ponencia para primer debate al proyecto de ley 265 de 2005 Senado.

Gaceta del Congreso No. 337 de 2003. Discusión en comisión Primera Senado, primera vuelta, Proyecto de acto legislativo número 15 de 2003 Senado, 223 de 2003 Cámara.

Gaceta del Congreso No. 380, 21 de septiembre de 2000. Proyecto de ley número 073 de 2000 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro y extorsión y se expiden otras disposiciones.

Gaceta del Congreso No. 389, 6 de agosto de 2003. Acta de comisión 21 del 07 de mayo de 2003 Cámara

Gaceta del Congreso No. 427, 13 de julio de 2005. Acta número 49 de 2005 (junio 15 de 2005), Senado.

Gaceta del Congreso No. 469, 23 de noviembre de 2000. Ponencia al proyecto de ley 073 de 2000 Cámara.

Gaceta del Congreso No. 53, 7 de febrero de 2003 Acta No. 42, Plenaria del Senado 20 de diciembre de 2002.

Gaceta del Congreso No. 608, 21 de noviembre de 2003. Acta número 075 de la Sesión Ordinaria del 29 de octubre de 2003.

Gaceta del Congreso No. 614, 24 de noviembre de 2003. Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 015 de 2003 Senado, 223 de 2003 Cámara.

Gaceta del Congreso No. 663, 9 de diciembre de 2003. Acta de plenaria 078 del 06 de noviembre de 2003 Cámara. Proyecto de acto legislativo número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 15, 24,



28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo (Segunda Vuelta).

Gaceta del Congreso No. 762, 2 de noviembre de 2005. Acta de plenaria número 18 de la sesión ordinaria del día miércoles 5 de octubre de 2005, Segundo debate proyecto de ley 265 plenaria.

## **Prensa**

Revista Semana. Edición No. 1027 (enero 7-14 de 2002). *No más. La ong PaxChirsti publicó un revelador informes para lanzar su campaña mundial contra el secuestro en Colombia.* Bogotá, pp. 18-21.

\_\_\_\_\_. Edición No. 1031 (febrero 4-11 de 2002). *¿Super Álvaro? El cañonazo de Uribe es un grito de indignación contra la guerrilla. ¿logrará traducirse en un triunfo electoral dentro de 10 semanas? Algunos no descartan la primera vuelta.* Bogotá, pp. 20-25

\_\_\_\_\_. Edición No. 1033 (febrero 18 - 25 de 2002). *El Coletazo de las encuestas. Mientras Uribe, sin hacer nada, puede ganar en primera vuelta, Serpa tiene el mejor momento de su campaña hablándoles duro a las FARC.* Bogotá, pp. 28-29.

\_\_\_\_\_. Edición No. 1035 (marzo 4-11 de 2002). *Tiempos de guerra. Tirjofijo decidió librear tres guerras simultáneas. Semana destapa su estrategia y analiza las consecuencias.* Bogotá, pp. 26-30

\_\_\_\_\_. Edición No. 1042 (abril 22-29 de 2002). *La batalla contra el terror.* Bogotá, pp. 30-48

\_\_\_\_\_. Edición No. 1056 (julio 29-agosto 5 de 2002). *Castaño se reinventa. La verdadera historia detrás de la ruptura de las AUC y la renuncia de Castaño.* Bogotá, pp. 24-26

\_\_\_\_\_. Edición No. 1063 (septiembre 16-23 de 2002). *Llegó la cuchilla. Las últimas medidas de la conmoción hacen más eficaces a as FFAA. Pero si abusas de su poder podrían devolverse como un bumerán.* Bogotá, pp. 32-34

- \_\_\_\_\_. Edición No. 1067 (octubre 14-21 de 2002). *En el nombre del Padre... Y del Presidente. Cuando se veía hundido el referendo Álvaro Uribe metió la mano y lo resucitó. La amenaza de acudir al pueblo funcionó, pero era un camino que sólo llevaba al desastre.* Bogotá, pp. 38-40
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1096 (mayo 5-12 de 2003). *La encrucijada. EL tema del intercambio humanitario está sobre el tapete. ¿Le conviene “Colombia?”* Bogotá, pp. 28-34
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1111 (agosto 18-25 de 2003). *La para-política en plena negociación para desmovilizarse los paramilitares afilan sus tácticas para ganar las elecciones en muchos municipios del país.* Bogotá, pp. 30-33
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1115 (septiembre 15-22 de 2003). *Contra las cuerdas. Llegó “un punto crítico la pelea entre el director de la Policía y la Ministra de Defensa. Le costará esto la cabeza al general Teodoro Campo?”* Bogotá, pp. 27 y ss
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1120 (octubre 20-27 de 2003). *Referendo: el voto de SEMANA. El referendo no es la panacea pero el país podría enfrentar serios problemas si no pasa.* Bogotá, pp. 29-34
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1124 (noviembre 17-24 de 2003). *Las salidas de la Ministra de Defensa y del general Mora revelaron que las dificultades entre civiles y militares para pelear la guerra son de fondo.* Bogotá, pp. 32-35
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1136 (febrero 9-16 de 2004). *¿2002-2010?. La reelección de Álvaro Uribe no es tan fácil como se cree ni tan buena como se dice.* Bogotá, pp. 24 y ss
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1140 (marzo 8-15 de 2004). *Pelea de fondo. El choque entre las altas cortes no es nuevo. ¿Por qué esta vez llegó tan lejos?, sin páginas.*
- \_\_\_\_\_. Edición No. 1146 (abril 19-26 de 2004). *72 por ciento a favor la primera gran encuesta demuestra un apoyo popular contundente a la reelección de Álvaro Uribe.* Bogotá, pp. 38-39

\_\_\_\_\_. Edición No. 1161 (agosto 2-9 de 2004). *Paras en el Congreso*. Bogotá, pp. 28 y ss

\_\_\_\_\_. Edición No. 1203 (mayo 23-30 de 2005). *Justicia con la resistencia. El gobierno no puede equivocarse con la captura de decenas de indígenas que han sido pioneros de la resistencia civil contra la guerrilla*. Bogotá, pp. 34-35