

EL ESTADO DE DERECHO NO PUEDE RETIRARSE DEL TERRITORIO*

Mauricio Pava Lugo¹
Daniel Felipe Vega Tobar²

La Constitución se hace efectiva en el territorio: allí la autoridad democrática protege a las comunidades, los jueces resuelven sus conflictos, las reglas ordenan la propiedad y el Estado garantiza los derechos fundamentales. Por eso, ni la política de paz ni la política de tierras pueden sostenerse constitucionalmente si el Estado de derecho se retira del territorio.

La paz es un mandato constitucional, pero no autoriza a suspender la Constitución en los territorios vinculados a negociaciones con grupos armados o a acercamientos con estructuras criminales. La dirección política del Ejecutivo está limitada por la separación de poderes, la reserva legal, el control judicial y el debido proceso. La presencia estatal no se reduce al uso de la fuerza: exige autoridades competentes, procedimientos verificables y decisiones controvertibles. Su legitimidad depende tanto de su capacidad de proteger como de su obligación de actuar conforme a derecho³.

La Ley 418 de 1997, modificada por la Ley 2272 de 2022, conocida como la Ley de Paz Total, distingue dos rutas para la terminación negociada del conflicto. Por una parte, las negociaciones políticas con grupos armados organizados al margen de la ley, que pueden conducir a un acuerdo de paz; por otra, los acercamientos con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto,

* Este editorial se elaboró con base en la ponencia oral presentada por el Dr. Mauricio Pava en el Foro ICDP «La Constitución del 91: Paz, seguridad y derechos», organizado por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal en colaboración con Protejamos la Constitución, celebrado el 1 de julio de 2026 en la Sede ICDP – Casa Jairo Parra Quijano, Bogotá D. C.

¹ Abogado de la Universidad de Caldas. Curso universitario superior en Compliance de la Universidad de Barcelona y especialista en Casación Penal de la Universidad La Gran Colombia. Conjuez de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal – Capítulo Caldas. Director de *Diálogos Punitivos*.

² Abogado de la Universidad Externado de Colombia. Candidato a máster en Derecho Internacional de la Universidad de La Sabana.

³ Colombia, Constitución Política, 1991, arts. 2, 6, 22, 29, 113 y 121.

orientados a su sometimiento a la justicia y a su desmantelamiento. La diferencia impide que toda organización violenta reciba tratamiento político por decisión exclusiva del Gobierno⁴.

La Sentencia C-525 de 2023 fijó, en este ámbito, un límite inequívoco. El sometimiento de las estructuras criminales de alto impacto requiere una ley previa; sin ella, el Ejecutivo puede facilitar acercamientos, pero no crear beneficios ni sustituir al Congreso mediante decretos o resoluciones. La política de paz encuentra aquí su primera frontera: la reserva de ley⁵.

La misma exigencia rige las zonas de ubicación temporal: la Corte condicionó su uso con estructuras criminales a una etapa avanzada del proceso, para hacer viable el sometimiento y conforme a la ley que expida el Congreso. También advirtió que las figuras propias de una negociación de paz no pueden trasladarse sin más a escenarios con lógicas y finalidades distintas. Por ello, estas zonas requieren finalidad definida, límites temporales y geográficos, seguimiento y presencia efectiva del Estado; nunca pueden consolidar la gobernanza territorial de una organización criminal⁶.

El segundo límite a la política de paz es judicial. La suspensión de órdenes de captura no puede ser una instrucción automática del Ejecutivo: el Gobierno debe justificar su temporalidad y alcance territorial, y la autoridad judicial competente valorar esos supuestos. El juez no es un notario de la política de paz: su control protege la libertad personal, los derechos de las víctimas y la legitimidad del sometimiento⁷.

El tercer límite es territorial. La Ley de Paz Total exige el pleno ejercicio del Estado de derecho en las zonas de ubicación y prohíbe que sean zonas de despeje. Esto significa que la autoridad pública no puede ceder el control social, las rentas ni la aplicación cotidiana de las reglas. La soberanía no se comparte y el control territorial no se terceriza: la presencia estatal debe ser civil, judicial, administrativa y ejercida también por la fuerza pública dentro de sus competencias⁸.

⁴ Colombia, Ley 418 de 1997, «Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones», *Diario Oficial* n.º 43.201, 26 de diciembre de 1997, art. 8, modificado por el art. 3 de la Ley 1941 de 2018 y, posteriormente, por el art. 5 de la Ley 2272 de 2022.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-525 de 2023, Exp. D-15.099, M. P. Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo, 29 de noviembre de 2023, numeral tercero de la parte resolutive.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-525 de 2023, numerales 311 y 312, y numeral sexto de la parte resolutive.

⁷ Colombia, Constitución Política, 1991, arts. 28 y 116; Ley 418 de 1997, art. 8, par. 2.º, modificado por el art. 5 de la Ley 2272 de 2022; Corte Constitucional, Sentencia C-525 de 2023, numeral cuarto de la parte resolutive.

⁸ Ley 418 de 1997, art. 8, par. 3.º, modificado por el art. 5 de la Ley 2272 de 2022; Colombia, Constitución Política, 1991, art. 216.

La misma exigencia rige la política de tierras, decisiva para la paz y la organización constitucional del territorio. Sus resultados no pueden medirse solo en hectáreas anunciadas. Su legitimidad depende de decisiones adoptadas por la autoridad competente, respetuosas de la contradicción, fundadas en una verificación rigurosa de los predios y capaces de producir derechos ciertos y defendibles. Una intervención que desconozca esas garantías no resuelve el conflicto territorial, sino que lo desplaza hacia las comunidades. El debido proceso⁹, aplicable a toda actuación administrativa, es especialmente relevante cuando afecta a campesinos, propietarios, ocupantes, víctimas y terceros.

Una política de paz sin control estatal puede producir una gobernanza criminal; una política de tierras sin seguridad jurídica puede sembrar incertidumbre y nuevos conflictos territoriales. El costo recae sobre comunidades sin autoridad clara, campesinos con promesas difíciles de cumplir, propietarios inseguros sobre sus derechos y víctimas expuestas a la violencia o al abandono.

La Constitución de 1991 se defiende, sobre todo, allí donde sus promesas deben hacerse efectivas. La paz necesita ley, juez y Estado; la tierra requiere procedimiento, certeza y autoridad legítima. Ninguna política pública puede convertir la urgencia en un atajo para eludir los controles constitucionales. Cuando la negociación sustituye al Estado o la intervención administrativa prescinde del derecho, no se resuelve el conflicto: se crean las condiciones para el siguiente. Un territorio sin reglas, justicia ni autoridad legítima es, en definitiva, un territorio sin Constitución.

En esta entrega de *Diálogos Punitivos*

En este boletín, traemos para ustedes reflexiones sobre el derecho de defensa, los límites de la actuación procesal y las garantías judiciales en materia penal. En concreto:

En nuestra columna de actualidad, Eylem García García analiza si la designación subsidiaria de un defensor por parte del juez, pese a existir uno de confianza, constituye una medida legítima para evitar dilaciones o una restricción indebida del derecho del procesado a elegir quién representa sus intereses.

⁹ Colombia, Constitución Política, 1991, art. 29.

En la columna de interés, Carlos Eduardo Fuentes Maestre explora si el fraude procesal podría concebirse como un mecanismo defensivo frente a decisiones prevaricadoras, a partir de la legítima defensa y del estado de necesidad.

Por otra parte, en la columna de entre líneas, Nicolás Dupont Bernal examina si el modelo de impugnación de las decisiones de los jueces de ejecución de penas garantiza una verdadera doble instancia, en particular cuando la revisión corresponde al juez que profirió la condena.

Esperamos que esta entrega sea de su total agrado y extendemos una cordial invitación para que se suscriban a nuestro boletín académico y a nuestras diferentes redes sociales. Así podrán estar permanentemente enterados de todo nuestro contenido.