

# Los territorios de la paz

La construcción  
del Estado local  
en Colombia

*Mauricio García Villegas  
Nicolás Torres Echeverry  
Javier Revelo Rebolledo  
Jose R. Espinosa Restrepo  
Natalia Duarte Mayorga*

DOCUMENTOS 28

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

# **DOCUMENTOS 28**

**IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ**

---

**MAURICIO GARCÍA VILLEGAS**

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y doctor honoris causa de la Escuela Normal Superior de Cachan (Francia). Se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, como investigador de Dejusticia y como columnista del periódico *El Espectador*. Entre sus publicaciones más recientes están: *Normas de papel* (Bogotá, 2009); *La eficacia simbólica del derecho* (Bogotá, 2014); *El derecho al Estado* (con J. R. Espinosa, Bogotá, 2013) y *Les pouvoirs du droit* (París, 2015).

**NICOLÁS TORRES ECHEVERRY**

Economista, magíster en economía y abogado de la Universidad de los Andes. Actualmente está estudiando una maestría en Sociología del derecho en la Universidad de Stanford. Ha sido investigador del área de Estado de Derecho en Dejusticia, del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) y miembro del Grupo de Derecho de Interés Público de la Universidad de los Andes (GDIP). Sus investigaciones se han centrado en el derecho a la educación, el acceso a la justicia, la cultura de la legalidad y la construcción de Estado.

**JAVIER REVELO REBOLLEDO**

Abogado y especialista en derecho constitucional de la Universidad Nacional de Colombia, politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana y candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad de Pennsylvania (EE.UU.). Ha sido investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) y profesor universitario. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Los estados del país* (con varios autores, 2011), *Estado alterado* (con Mauricio García Villegas, 2010) y *Mayorías sin democracia* (con Mauricio García Villegas, 2009).

**JOSE RAFAEL ESPINOSA RESTREPO**

Abogado, politólogo y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes, y magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chicago (EE.UU.). Ha sido investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), asesor en el Ministerio de Educación y profesor universitario. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: "The Geography of Justice: Assessing Local Justice in Colombia's Post-Conflict Phase". *Stability: International Journal of Security & Development* (con Mauricio García Villegas, 2015) y *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia* (con Mauricio García Villegas, Felipe Jiménez y Juan David Parra, 2013).

**NATALIA DUARTE MAYORGA**

Socióloga y docente de la Universidad del Rosario. Ha trabajado en temas relacionados con la captura y reconfiguración del Estado, el conflicto armado colombiano y la pobreza urbana. Trabajó como investigadora de Dejusticia en el área de Estado de Derecho. Entre sus publicaciones se encuentran: *Narco tráfico, corrupción y Estados* (con E. Salcedo y L. J. Garay, 2014) y *Raza y vivienda en Colombia. La segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades* (con S. Villamizar, M. J. Álvarez, C. Rodríguez, 2013).

# **Los territorios de la paz**

## **La construcción del Estado local en Colombia**

*Mauricio García Villegas*

*Nicolás Torres Echeverry*

*Javier Revelo Rebolledo*

*Jose R. Espinosa Restrepo*

*Natalia Duarte Mayorga*

## **Documentos Dejusticia 28**

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ

LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO LOCAL EN COLOMBIA

ISBN: 978-958-594996-7-6 Versión digital  
978-958-594996-8-3 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia  
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.  
Teléfono: (57 1) 608 3605  
Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)  
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>  
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados  
Preprensa: Marta Rojas  
Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, noviembre de 2016

## Contenido

<b>Agradecimientos</b> .....	7
<b>Ideas para construir la paz</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1.</b>	
<b>LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO</b> .....	19
<b>CAPÍTULO 2.</b>	
<b>ANÁLISIS CUANTITATIVO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b> .....	25
<b>Índice de desempeño integral (IDI)</b> .....	29
<b>Tributación</b> .....	35
<b>Desempeño de la justicia formal local</b> .....	44
<b>Municipios con capacidad institucional local crítica y baja</b> .....	67
<b>Conclusiones</b> .....	78
<b>CAPÍTULO 3.</b>	
<b>ANÁLISIS CUALITATIVO DE CAPACIDAD EN MUNICIPIOS CON BAJA CAPACIDAD INSTITUCIONAL</b> .....	81
<b>Estudio de cuatro municipios con baja capacidad institucional</b> .....	82
<b>Tipologías de municipios</b> .....	95
<b>CAPÍTULO 4.</b>	
<b>LAS VÍAS</b> .....	103

<b>CAPÍTULO 5.</b>	
<b>DISEÑOS INSTITUCIONALES</b>	
<b>PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ .....</b>	<b>111</b>
<b>Los límites del Estado .....</b>	<b>111</b>
<b>Las visiones encontradas</b>	
<b>sobre la construcción de Estado .....</b>	<b>112</b>
<b>La justicia como eje de la articulación</b>	
<b>entre participación y autoridad.....</b>	<b>113</b>
<b>El fortalecimiento de la tributación local .....</b>	<b>121</b>
<b>CAPÍTULO 6.</b>	
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>123</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>125</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>1. Componentes e indicadores</b>	
<b>del índice de desempeño integral del DNP.....</b>	<b>137</b>
<b>2. Criterios para el cobro del impuesto predial.....</b>	<b>138</b>
<b>3. Grupos de desempeño.....</b>	<b>141</b>
<b>4. Construcción del índice de desempeño</b>	
<b>de la justicia local (IDJL).....</b>	<b>143</b>
<b>5. Construcción del índice de capacidad</b>	
<b>tributaria local (ICTL).....</b>	<b>144</b>
<b>6. 137 Municipios con capacidad</b>	
<b>local crítica (CLC) .....</b>	<b>145</b>

## Agradecimientos

Agradecemos los valiosos comentarios de nuestros colegas y amigos Carolina Villadiego, Sebastián Lalinde y Sergio Chaparro, ellos participaron siempre en las discusiones de este documento y, por tanto, muchas de las ideas que están acá fueron construidas en conjunto. También agradecemos a todo el equipo de Dejusticia por haber leído y comentado un borrador de este texto y a su director César Rodríguez y al equipo administrativo por todo su apoyo y colaboración.

A Ana María Arjona, Francisco Gutiérrez, Andrés Vargas, Carlos Molina, Juan Fernando Vargas, Víctor Barrera, Fabio Sánchez, Lepoldo Ferguson, Claudia López y Ariel Ávila muchas gracias por sus comentarios. En el sector público le damos gracias a Ana M. Iregui, Ligia Melo y Jorge Ramos del Banco de la República; a Camila Aguilar y José L. Galindo del Departamento Nacional de Planeación; a Luis F. Villota del Ministerio de Hacienda; a Raúl Rincón del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), y a Oscar Forero y Andrés Solano de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura. También a Harvey Rodríguez de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Agradecemos al Instituto Colombiano de Derecho Tributario que nos permitió participar en el seminario “Diálogo de expertos sobre tributación a la propiedad inmueble y el financiamiento de los territorios en Colombia”.

Finalmente, en las regiones, les damos las gracias a quienes nos atendieron con generosidad y nos contaron sus experiencias. Los errores son terquedad nuestra.



## Ideas para construir la paz

*César Rodríguez Garavito*

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y célere, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” —la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros— tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país —incluidos los territorios más afectados por la violencia— que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos construc-

tivos y reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.



## Introducción

A lo largo de su historia Colombia ha dejado la mayor parte de su territorio, sobre todo de su territorio periférico, abandonado y a merced de toda suerte de poderes locales (clientelistas, guerrilleros, religiosos, latifundistas, etc.) que han sometido a la población, devastado los recursos naturales, desacreditado las instituciones públicas y dilapidado los dineros públicos. No obstante, en muchos casos estos poderes han establecido un orden que, aunque autoritario e insuficiente, ha sido el único que ha existido.

Después de dos siglos de vida republicana, en Colombia subsisten graves problemas de incapacidad institucional, empezando por las ostensibles fallas que se ven hoy en materia fiscal y en el monopolio de la violencia, que son las dos funciones básicas para determinar la capacidad institucional (Centeno y Ferraro, 2013; Evans, Rueschemeyer y Skocpol, 2005; Mann, 1993; Tilly, 1990).<sup>1</sup> En cuanto a lo primero, los ingresos fiscales del Estado colombiano son muy precarios. Entre 1970 y 2015 Colombia pasó de un recaudo tributario del 8 % del PIB a uno del 14 % del PIB, mientras que países como Brasil llegaron al 35 % (López, 2016). En relación con el

---

**1** El concepto de falla institucional, como los conceptos de incapacidad estatal, Estado débil o el de Estado fallido, pueden ser problemáticos. Puede haber situaciones en las cuales el Estado es fuerte, regula la vida en sociedad, pero no es un Estado que cumple con sus cometidos constitucionales. Martín Dewey, en un libro reciente sobre el Estado argentino, sostiene que en Buenos Aires el Estado protege a las mafias por medio de un acuerdo en donde estas le pagan a los funcionarios, sobre todo a la policía y estos no aplican la ley penal para seguir con sus negocios. Un Estado de este tipo no es un Estado débil, dice Dewey sino un orden clandestino. El término debilidad puede ser entonces engañoso cuando se entiende como simple falta de capacidad, no cuando se entiende como Estado legal (Dewey, 2015).

monopolio de la violencia, hoy en día subsisten amplias porciones del territorio nacional controladas por ejércitos ilegales que compiten, sustituyen o subordinan al Estado. En muchas partes del territorio, no solo en la periferia del país, sino incluso en porciones importantes de las principales ciudades, hay poderes ilegales que cobran impuestos de manera regular a los comerciantes bajo amenaza de muerte o destierro. En el momento en el que se escribe este texto, al inicio de abril de 2016, los Urabeños paralizaron una buena parte de la costa atlántica y Antioquia en un paro armado que intentó mostrarle al Gobierno, al final de un proceso de paz, que ellos también tienen poder suficiente para someter al Estado y dirigir el destino de las poblaciones donde operan.

Esta situación no es nueva. Desde la independencia ha habido una reticencia generalizada por parte de las elites regionales a aceptar el poder de la autoridad central, heredada del Estado colonial español, y ello debido a que siempre existió el temor de que esa cesión de poder no pudiera ser controlada. Por razones ideológicas (identificación de la concentración de poder con la tiranía) y de cultura política (menosprecio por la tecnocracia administrativa), las élites políticas no han visto en la construcción de un Estado operante, autónomo, técnico y eficaz, una tarea fundamental e indispensable para el desarrollo y la democracia. Es por eso que en Colombia han sido contados los intentos gubernamentales por consolidar un aparato burocrático técnico, independiente de los partidos y eficiente. Después de 1910, hubo algunos de esos intentos pero siempre muy politizados. Lo más notable fue quizás lo hecho por Carlos Lleras Restrepo cuando fue ministro de Hacienda en el Gobierno de Eduardo Santos. Allí se fundaron instituciones técnicas como el Instituto de Crédito Territorial (ICT), creado para solucionar los problemas de vivienda de la gente de escasos recursos; el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Fondo Nacional del Café y el Fondo de Estabilización Monetaria. Luego, durante su presidencia, Lleras no solo siguió con su empeño de crear, tecnificar y despolitizar el Estado con la creación de nuevas instituciones (ICBF, Inderena, Colciencias, Icfes, etc.), sino que intentó modernizar el Estado por medio de una reforma constitucional (1968) destinada a fortalecer la administración pública.

A falta de un Estado burocrático capaz y operante, lo que ha habido es un pacto de élites centrales y regionales. Las élites del centro se fueron acomodando a las restricciones que venían desde las regiones y optaron por negociar con élites locales delegando en ellas funciones básicas de go-

bierno. Durante muchos años, estos acuerdos regionales se tradujeron en prerrogativas para la Iglesia católica y para los representantes locales de los partidos. Desde que la Iglesia empezó a perder poder, a mediados del siglo XX, muchos de los políticos locales empezaron a hacer alianzas con actores ilegales asociados con el narcotráfico y sus derivados, para gobernar esos territorios, lo cual ha acentuado la incapacidad de las instituciones locales y nacionales.

El hecho es que, producto de esta situación, se ha creado un equilibrio político (inestable) entre el centro y las regiones, entre régimen político y Estado, muy funcional al tipo de relaciones entre élites, pero totalmente disfuncional para los ciudadanos. Esto ha hecho, dice López (2016), que en estos territorios periféricos exista una perversa división del trabajo entre el Estado y sus competidores armados ilegales: los grupos armados ilegales proveen las funciones estructurales duras de seguridad, justicia y extracción, mientras que el Estado provee las funciones blandas del asistencialismo, los bienes sociales y algunos servicios públicos. Los grupos armados se comportan en estos territorios como verdaderos Estados, cumpliendo las tareas duras que le corresponden al Estado central (disuasión e impuestos); mientras que este Estado se comporta como una ONG, cumpliendo ciertas labores de asistencia y prestación de servicios sociales básicos. Puede ser una caricatura pero dice mucho de lo que realmente ocurre (López, 2016, p. 33).

Así pues, esta situación de debilidad institucional no es nueva. Lo que es nuevo es la preocupación que ella suscita hoy en día en las élites políticas y, en general, en la opinión pública. Solo en las dos últimas décadas, con la acumulación de problemas provenientes de las guerrillas, el narcotráfico, los paramilitares, la minería ilegal, la colonización indiscriminada y el contrabando, el país empezó a pensar en serio en la necesidad de construir instituciones estatales en su periferia, una decisión que la mayoría de los países occidentales, incluso en América Latina, tomaron a mediados del siglo XIX. Así pues, llevar el Estado a las regiones periféricas, proteger los derechos de las personas, permitir la participación de las comunidades e imponer las reglas del juego propias del Estado de derecho es una tarea que hoy se ve como lo que es; como una tarea incumplida de más de dos siglos desde que los próceres de la independencia se propusieron construir un Estado libre e independiente.

Esta tarea es aún más apremiante en este momento cuando se plantea la posibilidad de una paz con las organizaciones guerrilleras. Esa paz

depende de que buena parte del movimiento que hoy está en armas pueda implantarse en las regiones en donde ha tenido influencia y pueda hacer política de manera pacífica. El punto central de la construcción de paz, reconocido por el mismo Gobierno (Jaramillo, 2013), es cómo lograr una transición de ese poder de facto, autoritario pero efectivo, de las guerrillas a un poder institucionalizado, efectivo y democrático del Estado. La estrategia de la política pública, entonces, es cumplir esa tarea pendiente de institucionalizar el territorio. Para lograr ese propósito, el fortalecimiento de las entidades del Estado local es una condición ineludible. Este libro aborda este problema de la construcción local de instituciones.

Antes de empezar vale la pena hacer dos aclaraciones: una sobre el concepto de capacidad institucional y la otra sobre el objetivo de esta investigación.

En cuanto a lo primero, por capacidad institucional entendemos el poder burocrático, técnico y administrativo del Estado local para tomar decisiones efectivas con poder para permear el tejido social e imponerse frente a los eventuales competidores del Estado que puedan surgir en esos territorios. La capacidad burocrática presupone no solo el monopolio del uso de la fuerza y el poder para recolectar impuestos. Esto es lo que se conoce como el *imperium*, sin el cual todas las demás funciones del Estado quedan en entredicho, sino también la percepción, por parte de la ciudadanía, de que se encuentra frente a un Estado legítimo. En síntesis, por capacidad institucional entendemos aquello que Michael Mann (2003) denomina poder infraestructural —en contraste con el poder despótico— y que hace del Estado un poder autónomo e independiente de las fuerzas sociales y políticas que operan en el territorio.<sup>2</sup> En el capítulo 4 volvemos sobre este punto y entramos en algunos detalles y complejidades.

---

2 Al respecto véanse Evans (2004); Mann (2003); Portes (2006); Rodríguez y Portes (2012); Huntington (1968); O'Donnell (1996, 1999). En otros textos hemos desarrollado este concepto más en detalle. Véanse, por ejemplo, García Villegas y Espinosa (2013); García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga *et al.* (2011); García Villegas (2008). Claudia López (2016), en su nuevo libro, hace un análisis juicioso de lo que implica construir esas capacidades. Steven Levitsky y María Victoria Murillo (2009) hacen un análisis de las complejidades propias de la capacidad institucional diferenciando la estabilidad de una norma formal o informal y el hecho de que se haga cumplir (enforcement); dado que en América Latina muchas normas e instituciones se crean con un propósito meramente legitimador (sin intención de hacerlas cumplir (García Villegas 2014)). Ambos elementos son importantes al momento de evaluar la capacidad institucional. De

En relación con lo segundo, vale la pena hacer una breve aclaración sobre el sentido y alcance de la investigación que aquí presentamos. Nuestra idea de medir la capacidad de las instituciones locales empezó en 2010 y ha sido publicada en dos libros: *Los Estados del país* (2011) y *El derecho al Estado* (2013). El propósito del segundo libro era mostrar que una porción importante de la población colombiana, algo más de seis millones de personas, viven en territorios en donde las instituciones locales son muy débiles o inexistentes y, por tanto, son poblaciones que no tienen quién proteja sus derechos. En ese sentido, nuestra idea era sugerir la existencia de una especie de “estado de cosas inconstitucional” en estos territorios.

En este texto construimos sobre lo construido. En la investigación que presentamos ahora nuestro propósito es diferente; está menos orientado hacia los derechos y la ineficacia de la Constitución, y más relacionado con la construcción de Estado ante un posible acuerdo de paz con las guerrillas. Lo que hacemos aquí es utilizar la medición de capacidad institucional que hicimos en *El derecho al Estado*, actualizarla y complementarla con un índice de capacidad tributaria para identificar mejor aquello que llamamos debilidad institucional. Ahora bien, muchos municipios con Estado débil tienen diferencias sensibles de tipo geográfico, étnico, económico, social y de conflicto armado que impactan en el funcionamiento del aparato estatal. De ahí que, una política pública destinada a intervenir en esos municipios no puede diseñarse a partir de modelos únicos y universales. Es por eso que, para comprender mejor la diversidad de estos territorios, decidimos investigar a profundidad cuatro municipios: Puerto Asís en el departamento de Putumayo, San Vicente del Caguán en el Caquetá, Tarazá en Antioquia y San Jacinto en Bolívar. A partir de estos estudios de caso intentamos reflejar la gran diversidad de situaciones para luego proponer una tipología de Estados locales precarios. Nuestra idea es que esta tipología puede ser un insumo importante para preparar los arreglos institucionales y las políticas públicas que se deberían diseñar luego de un acuerdo de paz.

Al final de este texto, en el apartado tercero presentamos algunas propuestas que podrían orientar esos diseños, sobre todo en materia de justicia. Así pues, nuestro objetivo fundamental en este pequeño libro es el de aportar elementos de juicio en la tarea de fortalecimiento de las insti-

---

los mismos autores veáse Levitsky, S. y Murillo, V. (2014).

tuciones locales en la periferia colombiana que se viene para Colombia en los próximos meses con la desmovilización de las guerrillas.

Antes de empezar a mostrar los datos de la investigación cuantitativa, hacemos algunas precisiones teóricas sobre lo que entendemos por construir Estado. De modo que esta sección y el capítulo que sigue son introductorios, los dos capítulos siguientes de diagnóstico y los dos últimos contienen los fundamentos y las recomendaciones de política pública.

## **CAPÍTULO 1.**

### **LA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO**

Teniendo en cuenta un posible acuerdo de paz con las guerrillas, la pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿cómo construir Estado local en las regiones periféricas del país? Más precisamente, ¿cómo fortalecer la capacidad infraestructural del Estado local? Para responder a esta pregunta debemos mirar las alternativas que están en juego y de qué manera esas alternativas han sido utilizadas en el pasado. La hipótesis que defendemos en este capítulo es la siguiente: la construcción de Estado a nivel local es un proceso que resulta de combinar esfuerzos, iniciativas y poderes tanto institucionales como sociales. Veamos.

Desde la época de La Violencia, a mediados del siglo XX, todos los gobiernos colombianos han acogido planes y programas destinados a incorporar la periferia del país al centro institucionalizado (PNR, PNC, etc.). Algunos han puesto el énfasis en la pacificación del territorio y otros en la erradicación de la violencia o en la superación de la pobreza. Pero ninguno ha obedecido a un plan serio y de largo aliento destinado al fortalecimiento de las instituciones locales. Todos han intentado, con resultados poco satisfactorios, incorporar política, económica e institucionalmente la periferia al resto del país. En la gran mayoría de esos planes, como lo muestra López (2016) en su libro reciente, hay un énfasis en la superación del conflicto armado, de tal manera que lo que se ha buscado es primordialmente restablecer el orden público. En otros casos, como ocurrió con el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), hubo un énfasis económico. El hecho es que la preocupación por construir una institucionalidad efectiva y legítima, en los términos analizados en este documento, ha sido prácticamente inexistente.

La posible firma de un acuerdo de paz con las FARC y el ELN representa una nueva oportunidad para conseguir el propósito evasivo de la consolidación del Estado en la periferia del país. Las experiencias del pasado son un valioso insumo que puede ayudar a soslayar el fracaso. En lo que sigue hacemos unos planteamientos teóricos sobre construcción de instituciones estatales y mostramos las alternativas posibles.

Uno de los desafíos fundamentales de un acuerdo con las guerrillas consiste en llevar el Estado a los territorios. No se trata de llevar, como ocurre hoy, al Estado nominal, o las rutinas burocráticas, sino el Estado efectivo, con todos sus atributos constitucionales. Dicho en otros términos, de lo que se trata es de construir un Estado local con aquello que Michael Mann (2003) denomina “poder infraestructural”; es decir, con capacidad burocrática y administrativa para tomar decisiones ajustadas a la constitución y a la ley que permeen el tejido social y se impongan a los eventuales competidores del Estado que puedan surgir en esos territorios.<sup>1</sup>

Así las cosas, la pregunta que se plantea en la coyuntura actual es la siguiente: ¿cómo construir un Estado local que sirva de soporte a un proyecto de pacificación territorial y de consolidación del Estado social de derecho?

Lo primero es entender bien qué implica construir instituciones en la realidad social y no simplemente en los documentos de políticas públicas o en las rutinas jurídicas institucionales.

La creación de instituciones es un proceso, por lo general conflictivo y difícil, en el cual los propósitos institucionales, los contextos sociales y las poblaciones involucradas se relacionan de manera recíproca y virtuosa, de tal manera que se favorezca la realización de los propósitos institucionales. Así por ejemplo, Peter Evans ha mostrado cómo las instituciones que mejor logran el desarrollo económico son aquellas que combinan tres elementos: 1) el aumento de la capacidad burocrática, 2) los impulsos al mercado y 3) el fortalecimiento de la democracia deliberativa. El desarrollo depende, según Evans, “de la integración sinérgica de estos tres modos diferentes de control” (2007, p. 166). Según esto, el desarrollo requiere no solo de racionalidad burocrática (tipo weberiano), sino también de la llamada “autonomía inmersa” (*embedded autonomy*), es decir, relaciones provechosas y virtuosas entre las instituciones y las fuerzas sociales, en

---

1 Para una discusión sobre el concepto de “capacidad institucional” véanse Helmke y Levitsky (2006); Levitsky y Murillo (2009).

particular con otros agentes y otras instituciones del campo en el que operan (Evans, 1995, 2007; Granovetter, 1985).

Con fundamento en esta visión de las instituciones como entornos sociales constitutivos de y constituidos por los contextos en los cuales operan es posible sostener, apoyados además en una amplia literatura sobre el tema (Campbell, 2004; Evans, 2004; López-Alves, 2003; Portes, 2006; Sen, 2000; Tilly, 2005), que la construcción institucional es un proceso complejo en el que participan elementos de distinto orden —institucionales, económicos, políticos, etc.—, entre los cuales se destacan los siguientes:

1. La obtención del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado. Ello implica el sometimiento de los actores armados que operan en el territorio municipal y la pacificación de las relaciones sociales entre la población civil. También implica la creación de un sistema de protección —judicial o administrativo— de los ciudadanos contra las posibles acciones arbitrarias del Gobierno o de los funcionarios públicos. Este monopolio de la coacción es legítimo no solo porque se ajusta a la ley, sino porque es obedecido por los ciudadanos.
2. La consolidación de un aparato burocrático institucional que sea, por un lado, relativamente autónomo con respecto al sistema político y a las estructuras socioeconómicas que operan en el municipio (Geddes, 1994) y, por otro, que tenga la capacidad infraestructural para llevar a cabo los propósitos legales que se impone (Mann, 2003).
3. La implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos o las facciones. Esto permite no solo que exista rotación y transparencia en el ejercicio del poder, sino también que el disenso tenga efectos políticos: una oposición fuerte no solo incide en la manera como se comporta y gobierna la élite que detenta el poder, sino también en el contenido del debate político, haciéndolo más ingenioso y constructivo (Dahl, 1975; Tilly, 1995).
4. El logro de unas condiciones mínimas de igualdad material entre la mayoría de los ciudadanos, de tal manera que se facilite la construcción de una cultura ciudadana.<sup>2</sup> Cuando se adoptan ins-

---

2 Al respecto véanse Michelman (1973); Nussbaum (1990); Rawls (1996);

tituciones democráticas en entornos sociales caracterizados por una jerarquización social y económica muy fuerte, esas instituciones pueden permanecer vigentes durante largos periodos sin que afecten aquellas estructuras jerarquizadas. En estos casos, los actores sociales más poderosos tienen una gran capacidad para desviar o neutralizar estos objetivos sin afectar las formas propias de las instituciones adoptadas. Eso es lo que pasa en un país como Colombia y en buena parte del resto de América Latina.<sup>3</sup>

5. El desarrollo de un mercado dinámico que tenga no solo la capacidad para cohesionar socialmente a la población a través de incentivos económicos sino que sea legal y, en ese sentido, fortalezca la imagen de que las instituciones favorecen ese mercado y esos intereses (Evans, 2004).

Estos elementos hicieron parte, en términos generales, del proceso de construcción del constitucionalismo occidental, conseguidos de manera escalonada a través de los últimos cuatro siglos: la pacificación de la sociedad a través de la consolidación del Estado; la democratización del poder político y la igualación relativa de la sociedad civil a través de los derechos sociales. El gran desafío para las sociedades que intentan construir este tipo de instituciones es conseguir esos mismos resultados pero no de manera escalonada sino de manera simultánea en un proceso virtuoso de incidencia recíproca.

Esta lista de elementos pone de presente no solo las interconexiones que existen entre lo institucional y lo social —por ejemplo, entre la ciudadanía y el poder infraestructural o entre la justicia y la ciudadanía—, sino también las que tienen lugar entre los mismos sectores del Estado —por ejemplo, entre el sistema judicial y el sistema electoral—. La importancia de dichas interrelaciones es un argumento contra las visiones instrumentales del derecho y las políticas públicas, y también contra las concepciones dicotómicas de la relación entre el Estado y la sociedad civil (Abrams, Gupta y Mitchell, 2015; Migdal, 2001; Mitchell, 1991).

Así por ejemplo, según Tilly (2005), mientras mayor es la capacidad estatal para hacer efectivas sus decisiones, mayor es la probabilidad de que los reclamos ciudadanos se hagan directamente ante los actores gubernamentales.

---

Sandel (2000); Sen (1982, 1984, 2000); Taylor (1985).

3 Véanse Centeno y López-Alves (2001); López-Alves (2001); O'Donnell (1998); Romero (1999).

mentales y no ante los intermediarios. Por el contrario, a menor capacidad gubernamental no solo aumenta la proporción de reclamos que se traducen en competencias violentas, o clientelistas entre los actores sociales, sino que también aumenta la posibilidad de que las acciones del Gobierno consistan en actos violentos y predatorios. Algo parecido puede decirse con el sistema político. Mientras más democrático e incluyente es el sistema político, más institucionalizadas serán las protestas. Elecciones extensas y directas promueven la formación de identidades colectivas generales y comprensivas (Huntington, 1968). En sentido similar, Acemoglu y Robinson sostienen que la creación de capacidad institucional es algo que emerge en un proceso de coevolución entre Estado y sociedad, y más concretamente entre la presión popular por la creación de instituciones más incluyentes, por un lado, y la respuesta Estatal en este sentido, por el otro (Acemoglu y Robinson, 2016).



## CAPÍTULO 2.

### ANÁLISIS CUANTITATIVO DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Las dificultades del Estado colombiano —como las de muchos otros en América Latina, África y Asia— empiezan por su incapacidad para controlar el territorio nacional. Aún hoy en día, después de más de dos siglos de independencia, Colombia es un país con fronteras abiertas, por las cuales entran y salen, casi a su antojo, los delincuentes y enemigos del Estado.<sup>2</sup> Eso sucede en el sur del país, donde se encuentra la selva amazónica; en buena parte del oriente, por la Orinoquia, y también en buena parte del occidente dominado por una selva impenetrable. Una de las razones de la prosperidad del narcotráfico en Colombia se encuentra en la falta de control por parte del Estado de estas fronteras apartadas de los grandes centros urbanos. El caso más impresionante es el del Chocó, un departamento ocupado por una de las selvas más densas y lluviosas del mundo, y atravesado por ríos caudalosos que dan al océano Pacífico a lo largo de varios miles de kilómetros, sin puertos ni vías de comunicación. Fuera de una pequeña franja en Cúcuta y otra en Ipiales, el resto de la frontera sur-oriente-occidente ha sido tierra de nadie, por la que circulan armas, cocaína y dinero ilegal casi a discreción. La territorialidad difusa hace imposible la soberanía del Estado sobre su territorio y es una garantía para que los intermediarios operen en la frontera entre lo legal y lo ilegal según sus conveniencias.

- 
- 1 Algunos fragmentos de este capítulo son de una publicación anterior de Dejusticia de Mauricio García Villegas y Jose Rafael Espinosa, *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia* (2013).
  - 2 Al respecto véase Ávila (2012).

El Estado colombiano no solo no ha conseguido controlar todas sus fronteras y monopolizar el uso legítimo de la violencia, con lo cual no ha podido evitar el conflicto armado e incluso la guerra civil; tampoco ha logrado aquello que Charles Tilly denomina el *dominio directo* sobre los territorios y las poblaciones, es decir, no ha conseguido eliminar a los intermediarios o al menos evitar sus desbordamientos y su autonomía en las localidades en donde ejercen poder (Tilly, 1990).<sup>3</sup>

La entronización de las estructuras mafiosas y guerrilleras en las regiones y localidades del país durante las últimas décadas es solo el último capítulo de una larga historia de ausencia y debilidad institucional en estos territorios.<sup>4</sup> Esa historia se inicia en la época colonial. Una vez expulsados los españoles, el Estado intentó llegar a las regiones, no directamente, sino a través de actores locales, sobre todo curas, caciques, políticos y gamonales. Ellos formaron toda una cadena de actores sociales entre el Estado central y la población local, que garantizaron la precaria gobernabilidad local que ha imperado durante buena parte de la historia republicana de este país.

Las élites políticas y económicas, sobre todo aquellas ubicadas en Bogotá y en las grandes capitales, tienen una gran responsabilidad en la implantación de este modelo de intermediación y en el consecuente abandono de la periferia colombiana. Esto es cierto no solo para la periferia ubicada cerca de las fronteras internacionales, sino también para aquellas fronteras internas, cercanas a los grandes centros urbanos.

Esta precariedad institucional característica de las zonas periféricas parece particularmente delicada en los momentos actuales en los cuales, por un lado, el modelo de desarrollo económico —y de los recursos económicos— se está trasladando de las laderas de las montañas hacia las zonas bajas y cálidas de la periferia, donde la institucionalidad es débil o inexistente (Gutiérrez, 2010), y cuando, además, el poder de la mafia para capturar las instituciones locales no parece debilitarse —por lo menos el negocio del narcotráfico sigue vigente—.

---

3 El internacionalista crítico Mohammed Ayoub parte de la incapacidad de los Estados tercermundistas —él usa deliberadamente el término— en el control efectivo de la seguridad de sus fronteras, para mostrar cómo los paradigmas de las Relaciones Internacionales, como disciplina, son inadecuados para explicar (y regular) la manera en que se relacionan estos Estados en el orden internacional (1989, 2002).

4 Sobre la relación entre debilidad institucional y geografía en Colombia véase la investigación hecha en *Dejusticia* sobre el tema y publicada bajo el título de *Los estados del país* (García Villegas et al., 2011).

Este capítulo ilustra la gran disparidad institucional que existe en Colombia entre el centro del país y la periferia o, en términos más generales, la presencia dispar del Estado a lo largo del territorio nacional.<sup>5</sup> Para tal efecto, comparamos datos que reflejan tres dimensiones de la capacidad institucional como organización: la provisión de justicia, la capacidad tributaria y la gestión administrativa del municipio. Estas tres dimensiones, como se dijo, dan cuenta de tres funciones centrales que el Estado debe llevar a cabo a lo largo del territorio.

Primero, impartir justicia y específicamente sancionar a quienes se atribuyen la potestad de ejercer la violencia refleja la capacidad del Estado para imponerse frente a otros actores que compiten por el control del territorio y la capacidad de regular la forma como la población resuelve sus conflictos. Es la capacidad de hacer la ley y de garantizar que se cumpla (O'Donnell, 1993). Segundo, la capacidad para recolectar impuestos es un elemento básico de la fortaleza institucional. Tener esta capacidad implica tener el poder suficiente para extraer recursos de los ciudadanos, desarrollar un aparato burocrático especializado en esta tarea y contar con la información para realizar el cobro, además de tener los recursos para que el Estado funcione (Kurtz, 2013; Levi, 1989; Scott, 1998; Tilly, 1990).<sup>6</sup> Finalmente, el desempeño administrativo en general da cuenta del cumplimiento de los fines del Estado en sentido amplio, proveer servicios públicos como el alcantarillado, la iluminación, la educación y la salud, entre otros, cuya contracara es la garantía de derechos de las personas que habitan estos lugares.

Para mostrar la distribución de la capacidad institucional en el territorio usamos un índice para cada una de estas tres dimensiones y utilizamos dos tipos de herramientas para analizarlos. En primer lugar, mapas que muestran visualmente la distribución de los diferentes índices a nivel municipal. Los mapas son útiles para ilustrar gráficamente los patrones de distribución espacial; sin embargo, son insuficientes para obtener conclu-

---

5 Esto es lo que Fernán González denomina “la presencia diferenciada en el territorio nacional” (González, Bolívar y Vásquez, 2003).

6 Acá vale la pena mencionar la historia del rey Guillermo I y su relación con los impuestos en Inglaterra. Hace mil años, en el siglo XI, el rey Guillermo I fue capaz de tener un registro detallado de las tierras de Inglaterra. El registro vino a conocerse con el nombre de “Libro del juicio final” por lo infalible que resultaba el pago del impuesto con base en estos datos. Esto le permitió a Inglaterra cobrar un impuesto sobre la tierra y administrar mejor su territorio. Mil años después, esto todavía es un reto en Colombia.

siones sólidas sobre la distribución espacial de la fortaleza institucional. Por esta razón, en segundo lugar, utilizamos un coeficiente estadístico —llamado índice de Moran global— que permite hacer un análisis de autocorrelación (o dependencia) espacial para cada variable. Este análisis mide, de una forma general, qué tanto se parecen los municipios a sus vecinos. A partir de la agregación estadística de las comparaciones entre vecinos, el coeficiente permite establecer si la distribución de una variable en el territorio —en este caso la fortaleza institucional— sigue o no algún patrón geográfico. Y, en caso de que exista, el índice muestra si es un patrón de dispersión (como un tablero de ajedrez, en el que los cuadros negros están sistemáticamente dispersos sobre el tablero), o es un patrón de concentración (como el color amarillo en la bandera de Colombia, que se concentra en un extremo de esta).<sup>7</sup> En síntesis, este índice sirve para evaluar qué tanto los municipios con bajo desempeño están agrupados en zonas específicas del territorio. Estas dos herramientas —los mapas y el índice de Moran— se complementan y permiten hacer un análisis más completo y provechoso.

En este capítulo, entonces, se mide la capacidad institucional de los municipios a partir de tres índices: el primero es un índice de desempeño de la justicia local; el segundo es el índice de desempeño integral construido por el Departamento Administrativo de Planeación Nacional (DNP) y el tercero es un índice de capacidad tributaria local. En *El derecho al Estado* (2013) utilizamos los dos primeros índices para hacer una medición de la capacidad institucional. En esta ocasión, actualizamos esos dos primeros índices e incluimos el tercero de capacidad tributaria. A continuación explicamos cada uno de ellos y mostramos los resultados que obtuvimos al aplicar el índice a todos los municipios del país. En la exposición que sigue empezamos con el índice de desempeño integral y con el índice tributario —que desde el punto de vista administrativo están relacionados— y terminamos con el índice de justicia. Por último, se muestra cuántos son y en dónde se ubican los municipios con menor capacidad institucional y cuál

---

7 Al índice se le llama de “autocorrelación” porque no se comparan dos variables distintas, sino la misma variable para “espacios” diferentes. El índice va de -1 a +1: a medida que el puntaje se acerca a 1 hay un patrón de *concentración*, mientras que a medida que se acerca a -1 hay un patrón de *dispersión*. Para más información sobre la construcción del índice, véase Moran (1950). Para explicaciones más detalladas y precisas, véanse Anselin (1993, 2005) y Moreno y Vaya (2000). La entrada en Wikipedia no es nada mala.

es su relación con la presencia de actores armados ilegales y fenómenos del conflicto como el desplazamiento y las economías ilegales.

Antes de empezar vale la pena poner de presente las dificultades que entrañan las mediciones que proponemos en este apartado. Una de las manifestaciones más palmarias de la debilidad institucional de la periferia es la deficiencia de los datos oficiales sobre justicia, catastro y administración pública, para no hablar de otros asuntos institucionales que no abordamos aquí. El Estado colombiano no conoce bien lo que ocurre en sus municipios periféricos. Esto es sobre todo dramático en el caso de la justicia. Se sabe muy poco no solo sobre la conflictividad en estos territorios, sino sobre lo que los jueces reciben en sus despachos y sobre la manera como deciden los casos que entran. Algo parecido ocurre con el catastro e incluso con los datos sobre desempeño fiscal y administrativo que tiene el DNP. Es cierto que en los últimos años se han hecho avances importantes en todos estos ámbitos pero falta mucho. Es por eso que los resultados de la investigación que presentamos en este apartado no son los ideales, los que uno esperaría si estuviéramos en un Estado operante que dispone de datos sobre su funcionamiento. Sin embargo, dado el nivel de información que existe, creemos que lo que hemos hecho es lo mejor que se puede hacer.

### **Índice de desempeño integral (IDI)**

En esta sección se estudia la capacidad “ejecutiva” del municipio. ¿Qué tan buenos son los municipios en su gestión burocrática para cumplir las obligaciones que les asignan la Constitución y la ley? ¿Qué tan eficientes, eficaces y capaces son los municipios en su gestión administrativa? En esta sección tratamos de responder estas preguntas. Aquí entendemos el municipio en tanto entidad jurídica de la Rama Ejecutiva del Estado, depositaria de responsabilidades específicas de gestión administrativa asignadas por la Constitución y la ley.<sup>8</sup>

---

**8** En esta primera sección entendemos el municipio como una división político-administrativa del Estado, una entidad jurídica perteneciente a la Rama Ejecutiva, a la que le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes, y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes. Ver al respecto el artículo 311 y siguientes de la Constitución y la Ley 136 de 1994. El artículo 3 de esta ley asigna las siguientes funciones a los municipios: “1. Administrar

Acá no construimos un índice propio sino que usamos el índice de desempeño integral (IDI) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este índice evalúa la gestión pública de los municipios y la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local (DNP, 2010b, p. 13).<sup>9</sup> El índice divide el desempeño en cuatro componentes (ver anexo 1): la *eficacia*, definida como el estado de avance en el cumplimiento de las metas producto del Plan de Desarrollo;<sup>10</sup> la *eficiencia*, entendida como la relación entre productos obtenidos e insumos utilizados por un municipio en el proceso de producción de bienes y la prestación de servicios básicos;<sup>11</sup> el *cumplimiento de requisitos legales*, específicamente de las leyes 715 de 2001

---

los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley. 2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el Progreso municipal. 3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. 4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades. 5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y, en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la nación, en los términos que defina la ley. 6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley. 7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio. 8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario. 9. Las demás que le señale la Constitución y la ley”.

- 9** Este índice tiene sus orígenes en las Leyes 617 de 2000 y 715 de 2001, que tratan sobre la descentralización, racionalización del gasto público y Sistema General de Participaciones (SGP). Eso explica que el índice tenga un énfasis en la dimensión de gestión pública del municipio, y excluya otras dimensiones de las instituciones locales, como la justicia.
- 10** Se pondera el cumplimiento de las metas programadas en los sectores básicos (educación, salud y agua potable) y en otros sectores (deporte y recreación, cultura, servicios públicos diferentes a acueducto y alcantarillado, vivienda, desarrollo agropecuario, promoción del desarrollo, transporte, medio ambiente, prevención y atención de desastres, atención a grupos vulnerables, equipamiento municipal, desarrollo comunitario).
- 11** Se calcula una medida de eficiencia global a partir de seis funciones de producción definidas para los sectores de educación, salud y agua potable, en los siguientes temas: matrícula educativa, calidad educativa, régimen subsidiado, plan ampliado de inmunizaciones, aprovechamiento, cobertura y continuidad del servicio y calidad del agua.

y 1176 de 2007, y sus respectivos decretos reglamentarios;<sup>12</sup> y, finalmente, la *gestión administrativa y fiscal*, que comprende la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar los objetivos y metas programados en el plan de desarrollo local<sup>13</sup> (DNP, 2010b). Estos cuatro componentes se ponderan por igual, y así se construye una escala de medición en donde 0 corresponde al desempeño más deficiente y 100 al más sobresaliente posible.<sup>14</sup>

Infortunadamente, la metodología de medición no ha sido estable a lo largo de los años. El DNP, con razón, ha debido modificar algunos de los indicadores para responder a nuevas obligaciones legales o constitucionales (como el Acto Legislativo 04 de 2007 y las leyes que lo reglamentan) o para hacer más compatible el índice con las dinámicas locales que la metodología original ignoraba.<sup>15</sup> Esto hace que los datos no sean comparables a lo largo del tiempo y entonces, por ejemplo, no se pueda comparar el puntaje que obtuvo un municipio en 2006 con el que obtuvo

---

**12** Estas normas definen la manera como los municipios y distritos deben incorporar y ejecutar los recursos del Sistema General de Participaciones que les son asignados en el Conpes Social.

**13** Este componente está dividido en dos indicadores. El primero, la capacidad administrativa, mide la “disponibilidad de recursos humanos y tecnológicos, así como la adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la entidad territorial”. Para medir esto se tiene en cuenta la estabilidad del personal directivo, la profesionalización de la planta, la disponibilidad de computador, la automatización de procesos, y el cumplimiento de un modelo de control interno definido por el Gobierno llamado “Modelo de Estándar de Control Interno”. El segundo indicador, de desempeño fiscal, evalúa el estado de las finanzas de los municipios, y está construido a partir de seis indicadores financieros: la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la magnitud de la deuda, la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías, la generación de recursos propios, la magnitud de inversión y la capacidad de ahorro (DNP, 2010a).

**14** El rango de 0 a 100 consiste en una escala teórica, en donde 0 corresponde al mínimo puntaje posible mientras que el 100 al máximo posible. Ninguno de los municipios cae en estos extremos. El máximo puntaje corresponde al municipio de Sopó, en Cundinamarca, con 84,65, mientras que el mínimo corresponde a Cumaribo, en Vichada, con 15,98.

**15** El Acto Legislativo 04 de 2007 reformó el Sistema General de Participaciones con el objetivo de aumentar la racionalidad y la sostenibilidad financiera del sistema. En la medida en que se modificaron algunos de los mecanismos de asignación de recursos y de evaluación y seguimiento en su ejecución, el índice de desempeño municipal debió ser modificado para responder a esos ajustes.

en 2011. Sin embargo, es posible agregar los puntajes de los municipios para todos los años, y así obtener un promedio de los puntajes obtenidos durante el periodo. Nos tomamos esta licencia metodológica dado que si bien la medida ignora parcialmente los ajustes que hizo el DNP a lo largo de los años, agrupa la información e identifica, no resultados anuales —muchas veces sensibles a fenómenos coyunturales o extraordinarios—, sino un patrón de desempeño para los seis años de medición. Así pues, el indicador se puede definir como el promedio de los puntajes obtenidos por los municipios en las evaluaciones de desempeño integral realizadas por el DNP entre 2006 y 2013.<sup>16</sup>

La tabla 1 muestra las categorías de desempeño del índice y el número de municipios en cada categoría. Estas categorías son las que maneja el DNP para clasificar a los municipios según su puntaje en el IDI. El 4 % de los municipios ha tenido un desempeño crítico, el 33 % uno bajo, mientras que el 2 % ha tenido uno sobresaliente y el 21 % uno satisfactorio. La mayoría de municipios, el 39 %, han tenido un desempeño medio.

**TABLA 1**  
**Municipios por niveles de desempeño del IDI**

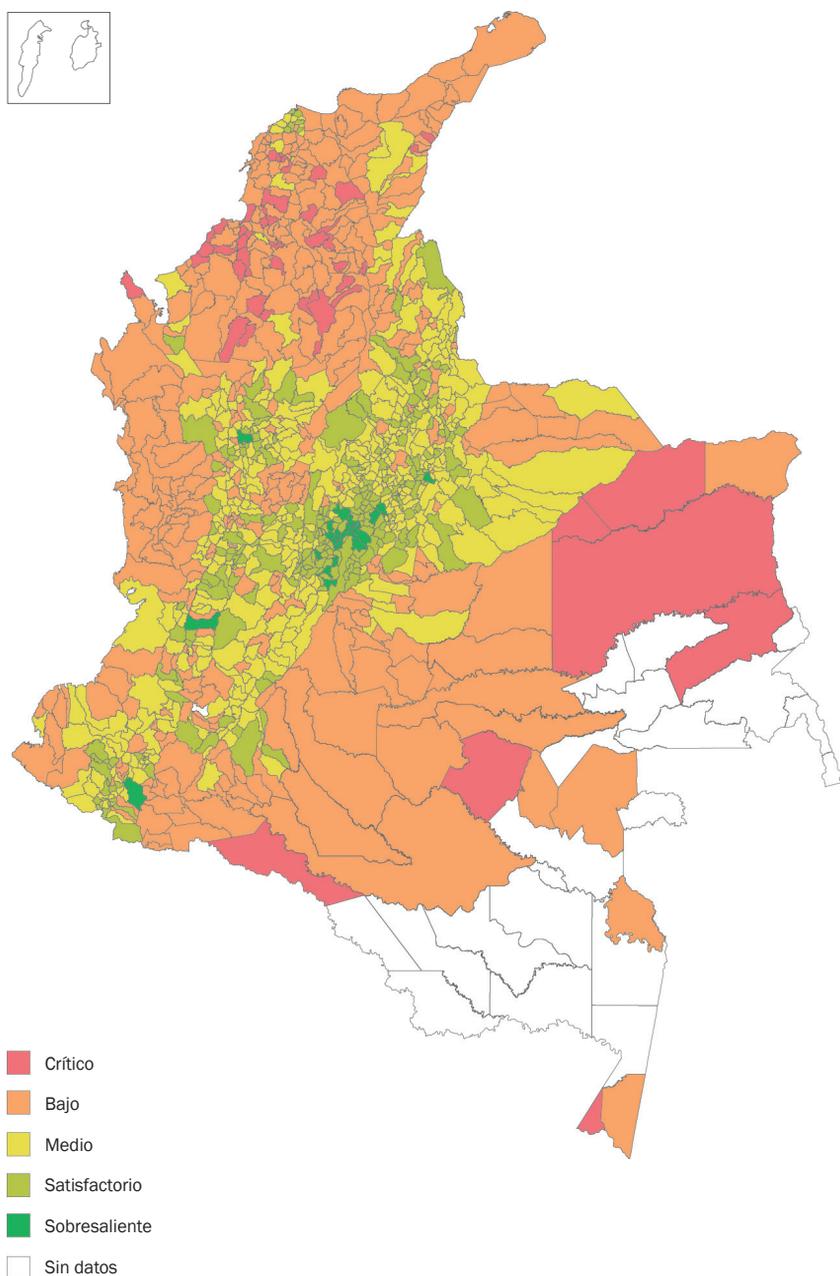
IDI		
Desempeño	No. de municipios	Porcentaje municipios
Crítico	48	4
Bajo	366	33
Medio	425	39
Satisfactorio	235	21
Sobresaliente	26	2
	1100	100

El mapa 1 muestra la distribución espacial del IDI en Colombia. En general, la periferia del país tiene un desempeño bajo, mientras que hacia el interior del país el desempeño mejora, en particular en torno a las tres grandes ciudades: Bogotá, Cali y Medellín. Este patrón lo confirma un coeficiente de Moran de 0,66986 significativo estadísticamente,<sup>17</sup> que indica

**16** En *El derecho al Estado* lo hicimos entre el 2005 y el 2011. En esta lo hacemos entre el 2006 y el 2013 para actualizar el índice y para excluir el año 2005 porque este fue un año piloto en el que el IDI no se calculó para todos los municipios.

**17** El valor z es de 36,6805, con un pvalor de 0,001, lo que significa que el

**MAPA 1**  
**Índice de desempeño integral promedio (IDI)**  
**2006-2013**



**FUENTE:** DNP/ Cálculos propios.



que hay menos de 1 % de probabilidad de que la distribución del índice sea aleatoria. En otras palabras, el coeficiente indica que las zonas con baja capacidad tienden a agruparse, al igual que las de alta capacidad; las primeras en la periferia del país y las segundas en el interior.

## **Tributación**

Después de medir el desempeño en sentido amplio, ahora se mide el desempeño tributario. De modo que en esta sección construimos dos índices de capacidad tributaria a partir del impuesto predial. Este impuesto es el que se le cobra a los predios (apartamentos, casas, edificios, tierras) con base en su valor. Después de las reformas de descentralización de los años ochenta, este impuesto quedó en manos de los municipios. Son los concejos municipales los que definen cómo se cobra y las alcaldías quienes lo cobran. De modo que este impuesto es responsabilidad de la administración municipal y, por tanto, el bajo o alto desempeño de los municipios que se presenta en esta sección depende de estas instituciones.

En lo que sigue se diferencian dos mediciones: la primera sobre el recaudo que están logrando obtener los municipios a partir del valor de sus inmuebles, es decir, se compara el recaudo del impuesto con el valor total de los predios del municipio; la segunda determina la eficacia de las normas tributarias expedidas por los concejos municipales, es otras palabras, qué tanto recolectan los municipios en comparación con lo que indican sus propias normas que deben recolectar. A la primera medición la llamamos índice de capacidad tributaria local (ICTL) y a la segunda índice de eficacia tributaria local (IETL). A continuación se explica cada una de ellas.

### ***Índice de capacidad tributaria local (ICTL)***

El ICTL se construye con base en las tarifas efectivas. Estas se calculan a partir del valor de los predios en los municipios y de su recaudo predial. Dicho en otros términos, miden la relación entre el valor de los predios y los ingresos del municipio obtenidos por el cobro del impuesto. Para calcularla usamos estas dos variables, así: dividimos el recaudo predial por el valor total de los predios urbanos y rurales (avalúos) y, dado que el impuesto se maneja en una tarifa por mil, multiplicamos esta división por mil.<sup>18</sup> Esto se hace para cada municipio en cada año, por lo cual se

---

coeficiente es significativo al 1%.

**18** La información sobre el valor de los predios viene del Instituto Geográfico-

tiene una tarifa efectiva para cada municipio en cada año. De este modo, comparamos a los municipios con base en qué tantos impuestos logran obtener del valor de sus inmuebles.

El cálculo de las tarifas efectivas produce algunos resultados extraños, en los cuales la tarifa tiene cambios bruscos y extremos.<sup>19</sup> Sin embargo, en términos generales, las tarifas efectivas tienen un comportamiento que coincide con los resultados encontrados por investigadores como Sánchez y España (2013). La región Caribe se caracteriza por tener los municipios con las tarifas efectivas más bajas, seguida por la Amazonia, la Orinoquia y la región Pacífica. De modo que los municipios ubicados en Bolívar, Sucre, Córdoba, Magdalena, Cesar, La Guajira y Atlántico tienen las tarifas más bajas. Las tarifas más altas están en la región Andina, en Quindío, Caldas, Santander, Valle del Cauca y Antioquia. En este último departamento hay una diversidad grande, mientras en el norte de Antioquia los municipios cercanos a Córdoba tienen tarifas muy bajas, los que están hacia Caldas tienen tarifas altas.

El valor de los predios (el avalúo) sobre el cual se cobra el predial depende del año en el que el catastro del municipio fue actualizado. Es

---

co Agustín Codazzi (IGAC) y del Catastro independiente de Antioquia, no contamos con la información de los Catastros independientes de Bogotá, Medellín y Cali. Específicamente, tenemos la información para los predios que registra el IGAC y el Catastro de Antioquia entre el 2000 y el 2013. Desde el año 2000 el DNP cuenta con el reporte anual por municipio por concepto de recaudo del impuesto predial. Lamentablemente, esta información no está desagregada según el recaudo sea urbano o rural. La operación para calcular la tarifa efectiva está descrita por esta ecuación:

$$\text{tarifa\_efectiva}_{it} = \frac{\text{predial}_{it}}{\text{avalúo\_total}_{it}} * 1000$$

El subíndice *i* se refiere al municipio y el subíndice *t* al año.

Se podría pensar que la tarifa efectiva se debería calcular con base en el avalúo del año anterior. No obstante, esto sería incorrecto porque los avalúos de los municipios que no actualizan se modifican con base en el Conpes que sale al final del año anterior y los que actualizan se entiende que lo hacen para que los nuevos avalúos entren a regir en el mismo año en el que son usados para calcular el predial.

- 19** Para corregir esto se hicieron algunos ajustes estadísticos. En concreto, quitamos el dato de la tarifa efectiva en los municipios con gran variación entre años. Para hacerlo, encontramos los municipios cuyas tarifas varían mucho y le asignamos un código al dato que se desvía inusualmente del promedio municipal. Le asignamos un código al 2% de los municipios durante los años 2009-2013. El lector interesado puede ver la explicación detallada en el anexo 5.

decir, depende de la actualización de la información sobre las características físicas, económicas y jurídicas de los predios. Entre más años pasan sin actualizar, el registro está más rezagado con respecto al valor actual del predio y, por tanto, menor es el valor de los inmuebles que aparece en el registro. Aproximadamente, no actualizar el catastro en un año disminuye el valor de un predio en 8 % (Sánchez y España, 2013). Por eso, la desactualización del catastro tiene un efecto sobre el monto del impuesto: dada la devaluación de la moneda y la valorización de los predios, mientras mayor es la desactualización menor es el valor del impuesto predial obtenido.<sup>20</sup>

En nuestra medición se premia a los municipios que actualizan el registro. No por el hecho de la actualización en sí misma, que en muchos casos no depende de ellos (Martínez, 2016), sino por el hecho de que esa actualización supone un mayor valor de los predios y, por tanto, un impuesto mayor, lo cual desincentiva su pago y hace más difícil su recaudo. Este supuesto implica que los municipios que logran recaudar el impuesto a partir de un catastro actualizado son más capaces.<sup>21</sup> Por eso, en el cálculo del ICTL se tiene en cuenta el rezago en la actualización.<sup>22</sup> Esto explica

**20** Las normas obligan a los municipios a actualizar por lo menos cada cinco años. Sin embargo, esto no suele pasar. En el 2013, el 57 % de los predios rurales y el 30 % de los predios urbanos estaban desactualizados (Conpes, 2014). La situación de la zona rural es tan crítica en algunos casos que alrededor del 20 % de los municipios llevaban más de 10 años sin actualizar el catastro rural en el 2013.

**21** Este es un supuesto razonable, pero lo cierto es que no sabemos bien cómo responden los ciudadanos a un aumento en el valor en el registro. Puede que los ciudadanos de municipios que actualizan el catastro juiciosamente estén acostumbrados a esos incrementos en los pagos y que ya hayan internalizado el hecho de que sus impuestos suban, así que actualizar no hace más difícil el recaudo. No obstante, esto sucede solo cuando el municipio actualiza su catastro con regularidad, lo cual solo suele pasar si la administración municipal es eficiente pues los municipios priorizados para actualización por la nación son aquellos que están muy desactualizado. Nuestro índice tiene entonces la ventaja de poder ser interpretado de las dos formas, premia por recaudar el impuesto sobre una base actualizada o premia por mantener el catastro actualizado.

**22** La fórmula del ICTL es la siguiente:

$$\left[ \frac{\text{predial}_{it}}{\text{avalúo\_total}_{it} * (0.08 * \text{rezago\_urb}_{it} + 1)} \right] * \text{ponderador\_urb}_{it} + \left[ \frac{\text{predial}_{it}}{\text{avalúo\_total}_{it} * (0.08 * \text{rezago\_rur}_{it} + 1)} \right] * \text{ponderador\_rur}_{it} \right] * 1000$$

El subíndice *i* se refiere al municipio y el subíndice *t* al año.

Los ponderadores urbanos (*ponderador\_urb<sub>it</sub>*) y rurales (*ponderador\_rur<sub>it</sub>*)

el hecho de que si bien regiones como Chocó tienen tarifas efectivas altas, tienen un ICTL muy bajo. Ejemplo de ello son municipios chocoanos como Alto Baudó, Atrato, Bagadó, Bahía Solano, El Cantón del San Pablo, Carmen del Darién, Sipí, Unguía o Río Quito que no habían actualizado su catastro urbano en más de 10 años en el 2013.

La tabla 2 muestra el número y el porcentaje de municipios según el desempeño de su ICTL. El 35 % de los municipios tienen un desempeño bajo o muy bajo, mientras que el 30 % tiene uno alto o muy alto. Cada uno de estos grupos fue construido sumando y restando media desviación estándar al promedio y con ello construimos la categoría “Medio”; desde estos extremos sumamos y restamos una desviación para construir las categorías “Alto” y “Bajo”, y de los extremos de estas variables hasta los valores máximo y mínimo del indicador para construir las categorías restantes. De esta manera los grupos “Medio”, “Bajo” y “Alto” tienen la misma distancia.<sup>23</sup>

**TABLA 2**  
**Municipios por niveles de desempeño del ICTL**

ICTL		
Desempeño	No. de municipios	Porcentaje municipios
Muy bajo	49	5
Bajo	330	30
Medio	389	36
Alto	235	22
Muy alto	85	8
Total	1088	100

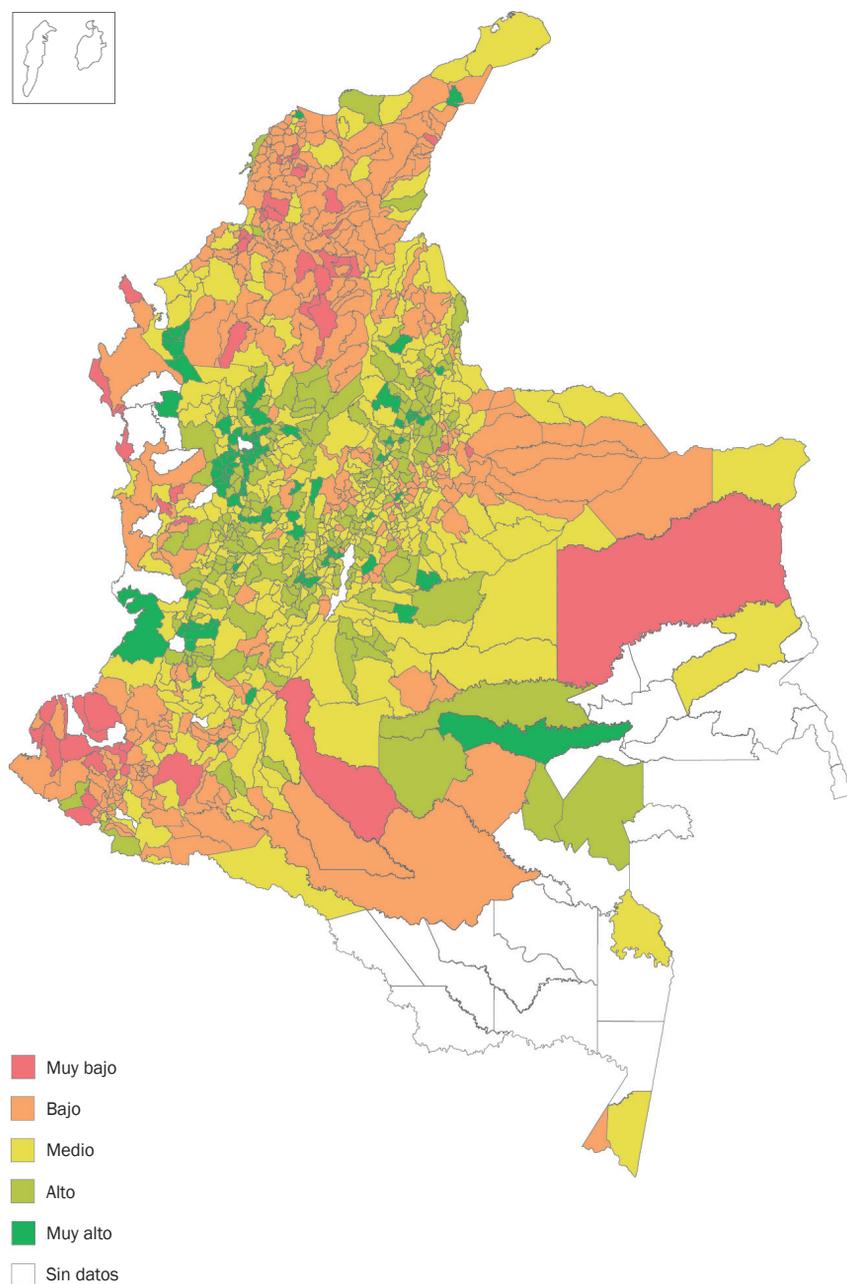
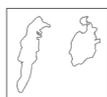
El mapa 2 muestra el ICTL en el territorio. Como se ve las regiones del Pacífico, la costa Atlántica, los departamentos de Arauca, Vichada y Caquetá tienen municipios con niveles bajos o muy bajos de capacidad tributaria. El interior, en particular la región de Santander y el Sur de An-

---

se refieren a la importancia dentro del municipio de los predios rurales y urbanos. En específico, al valor que ocupa cada uno dentro del avalúo total de los predios del municipio.

**23** Habríamos podido usar una clasificación distinta para crear los grupos, como las categorías de Evans (1977) o una a partir de quintiles. Sin embargo, decidimos aplicar la que hemos aplicado en trabajos anteriores (García Villegas y Espinosa, 2013; García Villegas *et al.*, 2011). El lector interesado puede encontrar más detalles en el anexo 3.

## MAPA 2 Índice de capacidad tributaria local promedio (ICTL) 2009-2013



FUENTE: IGAC/ DNP/ Cálculos propios.



tioquia tienen capacidad alta o muy alta. Esto lo confirma el coeficiente de Moran, según el cual hay un patrón de agrupamiento de los datos. El coeficiente es de 0.4873 significativo estadísticamente,<sup>24</sup> lo cual indica que hay menos de un 1 % de probabilidad de que la distribución de la capacidad de tributar sea aleatoria.

Sorprenden los bajísimos puntajes del ICTL en la costa Caribe, una región que no es propiamente periférica sino que, desde el punto de vista institucional, lleva incorporada al Estado desde el nacimiento de la República. Adicionalmente, asombran los altos puntajes que aparecen en el Meta, Guaviare y Guainía. Se necesita más información y quizás más investigación *in situ* para explicar estas anomalías. Por último, los municipios que están en blanco no tienen datos y por eso afectan la visión general sobre la capacidad institucional regional, en particular en el Pacífico colombiano.

### **Índice de eficacia de las normas tributarias locales (IETL)**

El ICTL permite establecer cuánto está obteniendo el municipio por el valor de sus inmuebles, es decir, establecer su capacidad impositiva y, en ese sentido, permite comparar a los municipios. No obstante, otra dimensión relevante de la capacidad tributaria tiene que ver con el cumplimiento de las normas que se ha impuesto el municipio para su cobro. En Colombia, cada concejo municipal dicta autónomamente las normas para su municipio. Esto implica que hay una gran dispersión de criterios y de metas que cumplir en el territorio colombiano para el cobro predial.

Para abordar este tema, en esta sección construimos un índice de eficacia de las normas tributarias locales (IETL).<sup>25</sup> Para hacerlo, comparamos la tarifa de las normas (también conocida en las finanzas públicas como tarifa nominal) con la tarifa efectiva antes explicada.

---

**24** El valor *z* es de 26,9465, con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

**25** Tener la información tributaria de todos los municipios del país para un número de años no es sencillo. Esta información solo la tienen los municipios en los acuerdos tributarios municipales, muchos de los cuales no son publicados en las páginas de Internet. Por esta razón, fue necesario enviar derechos de petición a la mayoría de municipios y sistematizar la información de cada acuerdo tributario para que fuera comparable. Esta información la recopiló el equipo de investigación del profesor de economía de la Universidad del Rosario, Juan Fernando Vargas, con el apoyo de Dejusticia. Para el año 2009 se obtuvieron 572 acuerdos municipales, para el 2010, 651; para el 2011, 689; para el 2012, 727, y para el 2013, 803. Esto quiere decir que el análisis que presentamos acá, en el mejor de los casos, lo hacemos para el 72 % de los municipios del país.

Con base en normas nacionales, los concejos municipales definen los criterios, el número de tarifas y su valor para el cobro del impuesto predial. Los principales criterios usados por los municipios para fijar las tarifas son: si el predio es urbano o rural, su valor (avalúo), su tamaño, su uso o su estrato. Las tarifas deben estar entre 1 por mil y 16 por mil o entre 3 por mil y 16 mil, según el estrato.<sup>26</sup> El cobro más sencillo es el que emplea una sola tarifa y un solo criterio para gravar a todos los predios. Así, por ejemplo, en el año 2009, el municipio de Atrato en Chocó solo tenía una tarifa de 12 por 1000. De este modo, todos los predios que estaban valuados en, por ejemplo, 10'000.000 de pesos debían pagar 120.000 pesos por impuesto predial, independientemente si estaban en zona rural o urbana o en estrato uno o seis.

La mayoría de municipios no cobra tarifas únicas, sino que cobran distintas tarifas dependiendo de los criterios mencionados. La combinación de estos criterios genera una gran complejidad y diversidad normativa con respecto al predial (ver anexo 2).

Para mostrar si la eficacia de las normas tributarias está relacionada con la capacidad institucional, esto es, el índice de desempeño institucional o desempeño integral, construimos un índice de eficacia tributaria local (IETL) que tiene en cuenta la meta normativa que se ha propuesto el municipio. Se toma la tarifa nominal promedio y se la compara con la tarifa efectiva<sup>27</sup>. Lo que muestra el índice así construido es que mientras

---

**26** El cobro debe ajustarse a la Ley 44 de 1990 modificada por la Ley 1450 de 2011. Estas normas establecen que, desde el 2012, a los inmuebles de estratos 1, 2 y 3, que no superan un valor de 135 salarios mínimos y son usados para vivienda en lo urbano o con destino agropecuario en lo rural, se les puede cobrar una tarifa entre el 1 y el 16 por mil. A aquellos predios que no se ajusten a estos criterios se les debe cobrar una tarifa mínima de 3 por mil en el 2012, una de 4 por mil en el 2013 y una de 5 por mil en el 2014 y, en todos los casos, una máxima de 16. La única excepción a estos toques es para los predios conocidos popularmente como “de engorde” y llamados por la ley “urbanizables no urbanizados” y “urbanos no edificados”, para estos la tarifa puede llegar hasta 33 por mil.

**27** Combinar la tarifa nominal con la tarifa efectiva requiere dos aclaraciones metodológicas. Primero, para hacer una comparación exacta necesitaríamos saber la estructura de la propiedad en cada municipio, esto nos permitiría saber exactamente qué tarifas se deberían aplicar a cada predio. Sin embargo, tener estos datos y procesarlos no es fácil. El IGAC y el Catastro de Antioquia tienen esta información pero la venden a precios altos. Pero incluso si se tuviese tendría que procesarse para cada acuerdo tributario municipal, de tal manera que se aplique la tarifa definida en el acuerdo a cada uno de los predios, comerciales, rurales, etc., que existan

la tarifa efectiva más se acerca a la nominal, o incluso si es mayor que esta última, más alto es el índice.

Adicionalmente, aquí se adopta la misma lógica que se utilizó para el ICTL con relación a la actualización del catastro, es decir, mientras más actualizado está el catastro, más difícil es el cobro, lo cual conduce a premiar a los municipios que han hecho la actualización. En el mismo sentido, en el IETL se califica mejor a los municipios que tienen tarifas nominales más altas (lo cual implica más dificultad en el recaudo).<sup>28</sup>

La tabla 3 presenta los municipios en cada categoría del índice. El 33 % de municipios tienen un desempeño bajo o muy bajo, el 30 % uno alto o muy alto y el 37 % restante uno medio.

**TABLA 3**  
**Municipios por niveles de desempeño del IELT**

IELT		
Desempeño	No. de municipios	Porcentaje municipios
Muy bajo	53	7
Bajo	211	26
Medio	297	37
Alto	189	24
Muy alto	51	6
	801	100

en el municipio, lo cual es difícil. Así las cosas, no podemos saber cómo se deben ponderar las tarifas nominales. Eso hace que la comparación sea imprecisa para los municipios que no usan tarifas únicas.

Para enfrentar este problema hicimos dos cosas. Por un lado, ponderar las tarifas urbanas y rurales por el valor de los predios urbanos y rurales sobre el valor total de los predios de cada municipio. Esto permite aproximarse al peso que tienen las tarifas urbanas y rurales en el cobro total y construir una tarifa nominal ponderada. La ecuación de esta tarifa nominal es la siguiente:

$$\begin{aligned} \text{tarifa\_nominal\_ponderada}_{it} &= \text{tarifa\_urb}_{it} * \text{ponderador\_urb}_{it} + \text{tarifa\_rur}_{it} \\ & * \text{ponderador\_rur}_{it} \end{aligned}$$

Por otro lado, comparamos el resultado del indicador calculando de distintas maneras la tarifa nominal (media y mediana). Esto nos permite ver si los resultados varían significativamente o no ante cambios razonables de esta tarifa.

**28** La operación del IELT está descrita por esta ecuación:

$$\frac{\text{tarifa\_efectiva}_{it} - (\text{tarifa\_nominal\_ponderada}_{it} - \text{tarifa\_efectiva}_{it})}{\text{tarifa\_nominal\_ponderada}_{it}}$$

El subíndice *i* se refiere al municipio y el subíndice *t* al año.

El mapa 3 muestra cómo se distribuye la eficacia tributaria en el territorio. Como se ve, los municipios de Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira y Sucre en el norte del país tienen los peores resultados en el índice, así como los de Putumayo, Vaupés y Vichada, en el sur y en el oriente del país. Los de mejor desempeño se ubican en el Valle del Cauca, Caldas, Cundinamarca, Boyacá, Meta, Santander y Quindío. De nuevo acá se presenta un patrón territorial que es confirmado por el coeficiente de Moran de 0.25378 significativo estadísticamente,<sup>29</sup> según el cual hay menos de 1 % de probabilidad de que haya una distribución aleatoria de la eficacia tributaria en el país.

El IETL muestra un panorama similar al del ICTL aunque más difícil de interpretar por diferentes razones. Primero, porque está disponible para menos municipios que los otros indicadores, entonces no se sabe cómo se comporta en regiones como Nariño, el Cauca o Chocó, departamentos para los cuales no tenemos información completa. Segundo, por limitaciones metodológicas que impiden saber exactamente cuánto debería ser la tarifa nominal exactamente. Finalmente, porque el buen desempeño puede deberse a las metas tan precarias establecidas por los municipios en las normas tributarias. Dadas estas limitaciones, hemos decidido no utilizar IETL en un índice tributario agregado y, en consecuencia, nos limitaremos al ICTL explicado anteriormente.

No obstante, su presentación es importante porque deja claro que tenemos un sistema impositivo local en donde no hay un diseño técnico de las normas que se utilizan para cobrar el impuesto predial. Lo cual es una falencia grande porque hay resultados de investigación robustos que muestran que la financiación a través del predial se traduce en mayor garantía de derechos, cosa que no pasa si los recursos vienen por transferencias (Martínez, 2016). De modo que un esfuerzo de política pública para mejorar estas normas sería muy benéfico.

## Desempeño de la justicia formal local

Hasta este momento hemos estudiado la capacidad institucional del municipio con base en su desempeño administrativo y tributario. Estas dos dimensiones son responsabilidad del concejo y de la alcaldía municipal principalmente. Ahora estudiamos la capacidad local de la justicia formal.

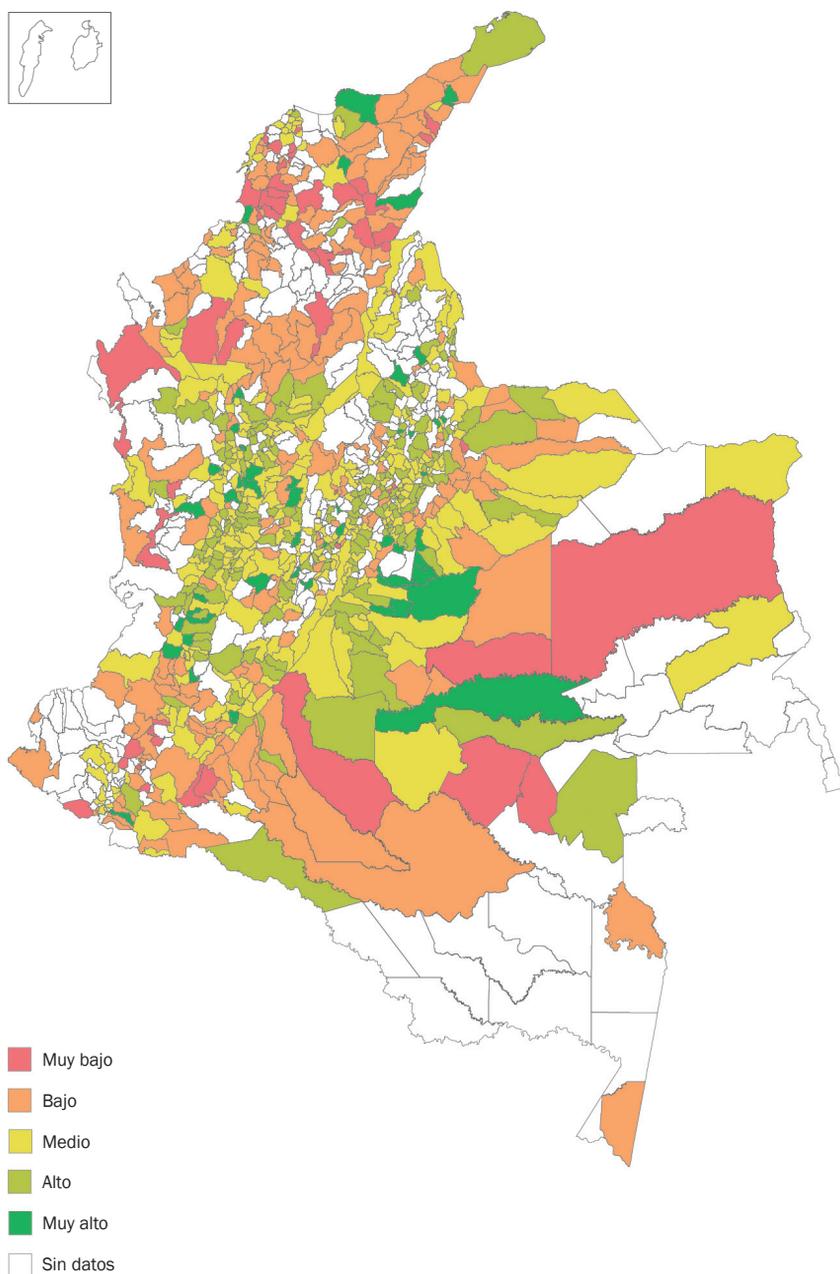
---

29 El valor z es de 14,6175 con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

### MAPA 3

## Índice de eficacia de las normas tributarias locales

### IELT, 2009-2013



**FUENTE:** Acuerdos tributarios municipales/ IGAC/ DNP/ Cálculos propios.



Esta dimensión depende del funcionamiento del sistema judicial, que está compuesto tanto por la Rama Judicial, que se gobierna a través de un órgano nacional, el Consejo Superior de la Judicatura, como por la Fiscalía General de la Nación. El buen o mal desempeño de la justicia local formal depende más de estos órganos que de las autoridades locales. Esto no quiere decir, sin embargo, que no hay una relación entre estas dimensiones pues una mejor justicia en general va acompañada de una mejor administración y tributación, como se mostrará.

Ahora bien, estudiar el desempeño de la justicia a nivel local es importante por varias razones. En primer lugar, porque la justicia es un componente central del Estado y del poder político, así como un factor esencial en la definición y solución de los conflictos sociales e institucionales. En Colombia esto es aún más relevante debido a la creciente judicialización de la protección de los derechos de las personas, producto de la promulgación de la Constitución de 1991. En segundo lugar, porque la justicia es parte esencial del *imperium* estatal, es decir de la capacidad del Estado para someter a los actores que lo desafían. En aquellos territorios en donde la justicia opera y los jueces (sobre todo los jueces penales), apoyados por la Fiscalía, son capaces de judicializar no solo a los actores de las organizaciones delincuenciales (guerrilla, paramilitares, bacrim, etc.) sino también a los llamados “hombres fuertes” (gamonales, terratenientes, palmeros, caciques políticos, etc.) que cometen delitos, existen buenas razones para pensar que existe en una institucionalidad estatal operante.<sup>30</sup>

Finalmente, el estudio de la justicia también es importante porque en Colombia parece existir una relación fuerte entre la provisión de justicia y los niveles de violencia y criminalidad. Así lo ha mostrado una amplia literatura judicial destinada a criticar la idea de que la violencia se origina en la pobreza, en la falta de apertura política del régimen, o en la existencia de una supuesta cultura belicosa de los colombianos. Allí se muestra cómo la debilidad de la respuesta institucional de la justicia es un incentivo para el crimen (Echeverri y Partow, 1998; Gaviria, 2000; Montenegro, Posada y Piraquive, 2000; Sánchez, 2006). Mauricio Rubio, por ejemplo, sostiene que la falta de una justicia penal eficiente y capaz de disuadir a los delincuentes fue un factor multiplicador de la extraordinaria reproduc-

---

30 Un ejemplo paradigmático de sometimiento de las élites locales al Estado central se puede ver en la historia de la Revolución francesa (Furet y Richet, 1973).

ción del crimen que tuvo lugar en Colombia a finales del siglo XX (Rubio, 1996, 1999).<sup>31</sup>

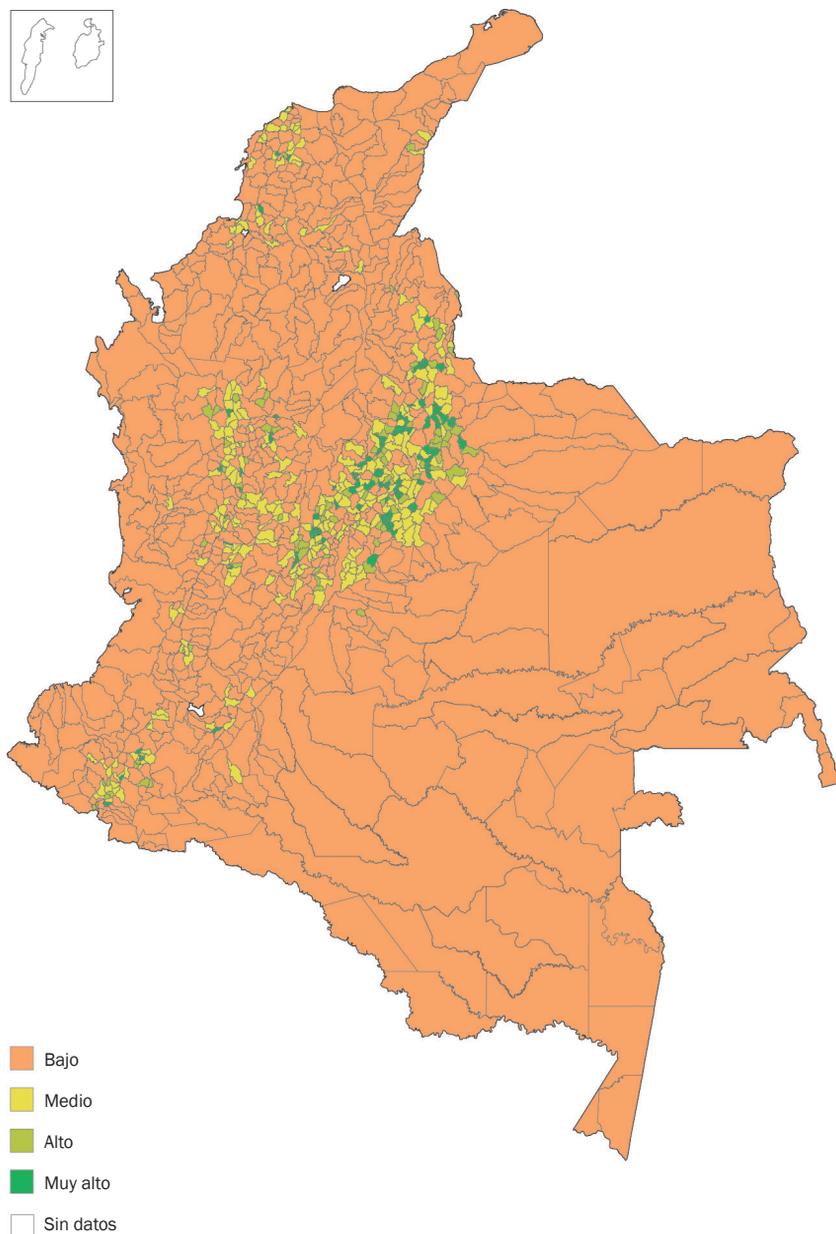
Por todo lo anterior, el fortalecimiento de la justicia debería ser una prioridad del Estado; solo así se puede garantizar la protección de los derechos y reducir la criminalidad y la violencia. Así pues, un mejor conocimiento de la manera como opera la justicia a nivel local permitiría tener información valiosa para diseñar políticas públicas que conduzcan al fortalecimiento de la justicia en el territorio. El problema es que la información que tiene el Estado sobre la justicia, y en particular la información que recolecta el Consejo Superior de la Judicatura, es muy deficiente. Es muy poco lo que se conoce sobre la manera como operan los jueces en el nivel local y, sobre todo, en las zonas que estudiamos en esta investigación.<sup>32</sup>

En esta sección intentamos paliar esta carencia midiendo el desempeño de la justicia local a partir de dos factores: en primer lugar, a través de la presencia de funcionarios judiciales en el territorio y, en segundo lugar, a través de la eficacia del sistema en la persecución de homicidios. Luego agregamos estas dos mediciones y presentamos un indicador global del desempeño de la justicia local (IDJL).<sup>33</sup> Somos conscientes de que estas dos mediciones son insuficientes para tener una idea precisa de la justicia local; sin embargo, creemos que ellas son un avance en relación con lo que existe.

Es importante enfatizar que estas mediciones se ocupan exclusivamente de la justicia formal. Es decir, miden el desempeño de las instituciones de justicia formal —juzgados y Fiscalía— y no se ocupan del desempeño de los mecanismos de justicia informal, como la conciliación en equidad, la justicia de paz o la mediación. Infortunadamente, todavía es una tarea pendiente la evaluación sistemática de estos mecanismos. Por ahora, sin embargo, disponemos de información cualitativa que es relevante y útil para pensar en propuestas de política pública.<sup>34</sup>

- 
- 31 Además, desde una perspectiva interdisciplinaria, una investigación más reciente complementa esta literatura y muestra que en los lugares en donde hay mayor violencia de los grupos armados hay también una menor provisión de justicia (García Villegas, 2008).
  - 32 En *Dejusticia* hicimos una investigación en ese sentido publicada bajo el título de *Jueces sin Estado* (García Villegas, 2008).
  - 33 Esta aproximación sigue la del libro *El derecho al Estado* (García Villegas, 2008), en donde se explica con mayor detalle el índice y su relación con la construcción del Estado en el territorio.
  - 34 Al respecto, véase nuestra investigación sobre casas de justicia (García Villegas, Espinosa, Lalinde Ordóñez *et al.*, 2014) y el capítulo 5 de este libro.

**MAPA 4**  
**Presencia de jueces del nivel municipal, 2014**  
**(controlada por población y territorio)**  
**No. de jueces/100 mil hab./km<sup>2</sup>**



FUENTE: CSJ/ DANE/ IGAC.



## **Presencia de jueces**

En esta primera parte se evalúa la *presencia* de funcionarios judiciales en el territorio colombiano. Se trata de una medición formal, que solo tiene en cuenta la presencia de funcionarios judiciales en el territorio y que da una idea de la distribución geográfica de los jueces en Colombia pero, por supuesto, no dice nada sobre qué tan eficaz o eficiente es su presencia.

El mapa 4 muestra la presencia de jueces en los municipios, con una medida que tiene en cuenta el tamaño y la población municipal. Se hace esta medida porque no es lo mismo que haya un juez en un municipio pequeño y poco poblado que en un municipio grande y muy poblado. El primer municipio necesita menos jueces para cubrir la demanda judicial de la población y resolver los conflictos que se presentan en el territorio asignado, el segundo necesita una mayor cantidad de jueces para responder a las necesidades jurídicas y a la extensión territorial. Para evitar estos sesgos, en otras palabras, controlamos los datos por la población y por el tamaño del territorio.<sup>35</sup>

El mapa muestra cómo la presencia judicial se concentra en la cordillera oriental en los departamentos de Santander, Boyacá y Cundinamarca; al final de las cordilleras Central y Occidental en el departamento de Antioquia y Caldas, y alrededor de Pasto en el sur y de Cartagena y Barranquilla en el norte. El resto del país tiene niveles bajos de presencia de jueces.<sup>36</sup> Esto lo confirma el análisis de correlación de Moran. El coeficiente es de 0,20698 y el resultado es significativo al 99 %, <sup>37</sup> lo cual quiere decir que la distribución de los jueces no es aleatoria.

Aunque esta presencia dice mucho sobre la limitada capacidad del Estado para resolver conflictos en el territorio, la medida dice poco sobre la calidad de los jueces. Una mejor aproximación a este problema se logra mirando el funcionamiento de la carrera judicial. La forma como el

---

**35** Para que todos los municipios sean comparables solo incluimos los jueces de menor jerarquía, aquellos que pueden hacer presencia en todo el territorio del país. Estos son los penales municipales, penales municipales para adolescentes —control de garantías—, penales municipales ambulantes —Bacrim, control de garantías—, jueces civiles de pequeñas causas, jueces laborales de pequeñas causas, jueces civiles municipales, jueces promiscuos municipales y jueces promiscuos del circuito.

**36** Los grupos de desempeño se construyeron usando una fracción de la desviación estándar con respecto al promedio. En el anexo 3 se explica con detalle la forma de realizarlo.

**37** El valor *z* es de 11,9521 con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

Estado colombiano ha buscado garantizar la calidad de los funcionarios judiciales es la carrera judicial, la cual pretende garantizar el mérito en la administración de justicia. Así, en teoría, se pretende que solo los mejores (aquellos que han superado algunas pruebas estandarizadas y han obtenido los mejores resultados) sean los que ocupen los cargos públicos y solo en casos excepcionales (licencias temporales o periodos de celebración de concurso) los despachos pueden ser ocupados por jueces en provisionalidad. La carrera judicial es un mecanismo que, además, sirve para garantizar la independencia de los jueces respecto de personajes políticos y de otros jueces, debido a que los funcionarios provisionales son nombrados directamente por los magistrados del respectivo tribunal superior jerárquico.<sup>38</sup>

La carrera judicial —como muchas políticas públicas— ha tenido un impacto diferenciado en el territorio. A partir de la sistematización de la información enviada por las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura, construimos una base de datos sobre los niveles de provisionalidad de los jueces del país.<sup>39</sup> El mapa 5 ilustra cómo está distribuida la provisionalidad a lo largo del país.

Este mapa muestra dos aspectos llamativos de la forma como opera la carrera judicial en el país. Primero, la carrera judicial es inoperante en una buena parte del territorio nacional. De acuerdo con la información suministrada por los consejos seccionales de la judicatura, el 31 % de los

---

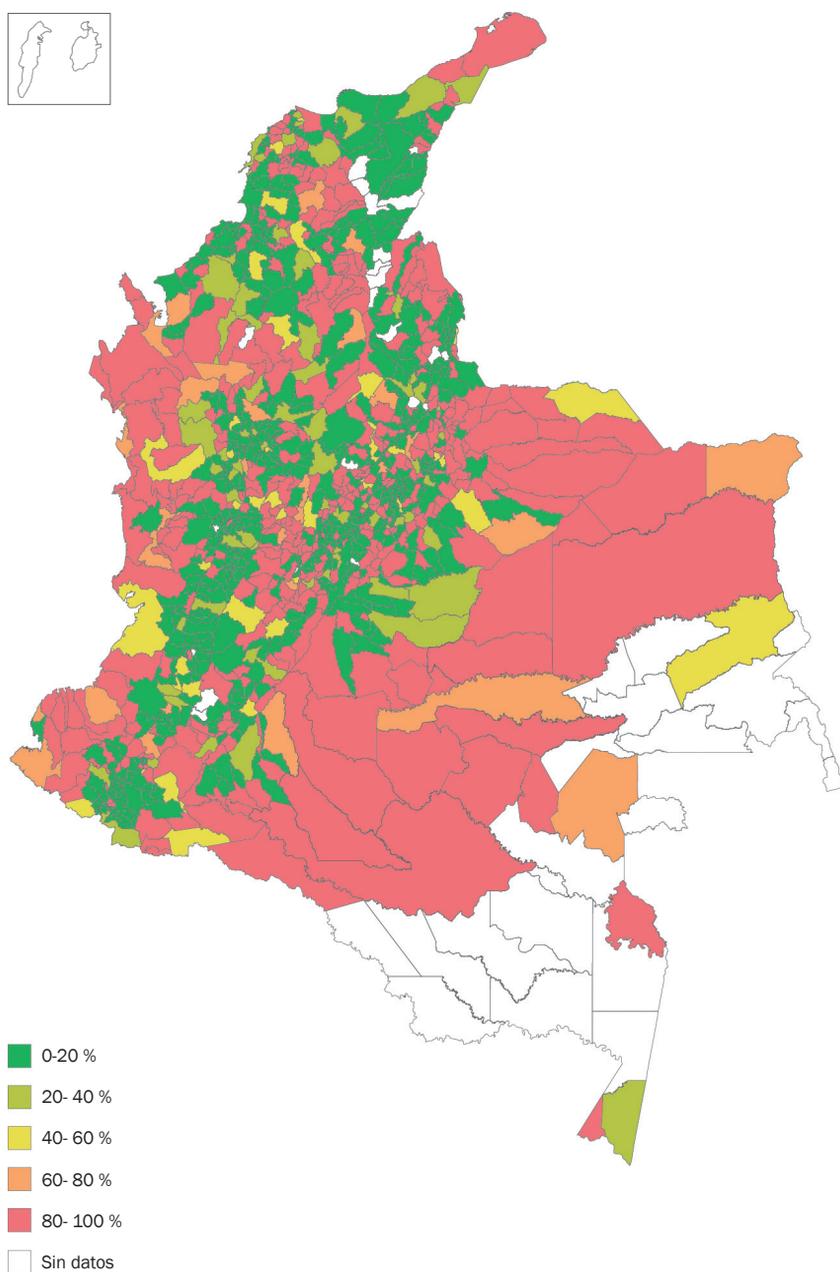
**38** Aquí es importante tener en cuenta una variable de diseño institucional. El sistema de elección de magistrados favorece, además de la falta de rendición de cuentas, la formación de “roscas” al interior de la Rama Judicial. Los magistrados de los tribunales son elegidos por los magistrados de las respectivas altas Cortes de listas elaboradas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (cuyos miembros son elegidos, a su vez, por las altas Cortes). Este “roscograma” se reproduce a nivel local y ello se debe, en parte, a la provisionalidad. En la medida en que son los magistrados de tribunales quienes deben nombrar directamente a los jueces en provisionalidad, es natural que en aquellos lugares con altas tasas de provisionalidad exista un mayor riesgo de que se reproduzca dicho roscograma.

**39** Entendimos como provisional todo despacho judicial que —por diferentes razones— no estuviera ocupado por un funcionario asignado a ese despacho en virtud de la carrera judicial. No incluimos los despachos de descongestión pues, por definición, tienden a ser ocupados por funcionarios en provisionalidad y estos despachos no existen en todo el país. Es llamativo, desafortunado y elocuente que el Consejo Superior de la Judicatura no cuente con esta información. Para recolectarla tuvimos que enviar solicitudes de información a cada una de las 24 seccionales para que nos dieran las respectivas cifras sobre provisionalidad. Luego agregamos y sistematizamos la información.

## MAPA 5

### Tasa de despachos en provisionalidad

### 2013



**FUENTE:** Consejos seccionales de la judicatura (2013)/ Cálculos propios.



despachos judiciales están ocupados por jueces en provisionalidad.<sup>40</sup> En términos de territorio, en 425 municipios el porcentaje de jueces en provisionalidad respecto del total de jueces es igual o mayor al 80 %. Segundo, el mapa muestra que la provisionalidad no está distribuida aleatoriamente a lo largo del país. Como en los mapas anteriores, la provisionalidad — asociada tanto a la falta de mérito como a los riesgos del clientelismo— tiende a concentrarse en municipios periféricos del país.<sup>41</sup>

Esta conclusión es respaldada por el análisis de autocorrelación espacial. Se obtuvo un coeficiente de Moran de 0,3042 significativo al 99 %, que indica que existe un patrón de concentración en los niveles de provisionalidad en el territorio.<sup>42</sup>

Además de la falta de jueces en el territorio y de su calidad deficiente, la justicia presenta una dificultad adicional: la precariedad material en la que operan los jueces. Esta se refleja en múltiples cosas: la falta de papel, de computadores, de archivadores, las sillas deficientes, los espacios deteriorados. Los jueces a veces no tienen cómo organizar los documentos de los procesos porque no hay carpetas, ni ganchos, ni muebles para archivar. Tampoco tienen los recursos para desplazarse a realizar las inspecciones judiciales, lo cual impide que avancen los procesos. Mucho menos cuentan con los recursos electrónicos que permitirían organizar los procesos y crear un expediente electrónico.

La precariedad material de la justicia se puede observar en el porcentaje de edificios judiciales que no son propios y que el Estado arrienda.<sup>43</sup>

---

**40** Si se incluye el número de despachos de descongestión la cifra es aún más alarmante, pues el porcentaje de jueces en provisionalidad a nivel nacional aumenta a 39%.

**41** Muchos de estos jueces, como lo mostramos en *Jueces sin Estado* (2008), trabajan en zonas de conflicto armado, precisamente allí donde se necesitan jueces experimentados y capaces de enfrentar problemas jurídicos y políticos muy difíciles.

**42** Recientemente se ha discutido la posibilidad de que los cargos con funcionarios en provisionalidad sean ocupados por funcionarios nombrados en propiedad. Esto implica que se debe abrir un concurso para realizar el nombramiento de los jueces que van a ocupar estos cargos. No obstante, hasta el momento no se sabe cómo va a ser la transición, ni el funcionamiento del concurso. Es precisamente en este tipo de políticas en donde se juega buena parte de la capacidad del Estado para cumplir su finalidad en el territorio y que, por tanto, deberían ser llevadas a cabo de la mejor manera posible.

**43** El 78 % de los municipios solo tiene una edificación, el 10 % tiene dos y el 5 % no tiene edificación alguna. De modo que en el 93 % de los municipios

En muchas ocasiones, la justicia trabaja en edificios arrendados, en otras son un préstamo (comodato) y en otras son una “cosa de nadie” ocupada por los funcionarios públicos; en todos los casos, por simplicidad, se llamarán “arrendados”. En el país, el 78,5 % de los municipios tienen arrendados los lugares desde los cuales trabajan los jueces (estas son las zonas en rojo en el mapa 6). Están en todo el país, incluso en las regiones en donde la justicia y las instituciones operan un mejor, como Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Quindío. De hecho, zonas muy deprimidas por el conflicto, la pobreza y la deficiencia institucional como Chocó, Vichada, Guainía, tienen un menor porcentaje de edificios en arriendo. Esto muestra que el Estado nunca ha tenido un empeño mayor en hacer edificaciones para la justicia y, en términos generales, esto es una prueba más de que la justicia nunca ha sido una preocupación mayor del Estado colombiano. Ni siquiera en Antioquia y Boyacá, que son territorios que tienen jueces desde la primera mitad del siglo XIX. Aquí no es la periferia, es todo el territorio nacional.

La precariedad material de la justicia sigue siendo una realidad, aunque hay que reconocer que se han hecho esfuerzos.<sup>44</sup> No obstante, dados los desafíos del Estado colombiano, estos esfuerzos siguen siendo insuficientes, así como los esfuerzos por aumentar el número de jueces y funcionarios judiciales y por garantizar la calidad de estos funcionarios.

### ***La eficacia de la justicia***

En este apartado se intenta medir la eficacia de la justicia municipal. Esta no es una tarea fácil pues no hay datos confiables que permitan medir el desempeño, en sentido estricto, de los jueces municipales. A falta de ello, lo que hacemos es inferir ese desempeño a partir de otros datos que no son estrictamente municipales. Lo que hacemos es mirar si los homicidios que se cometen intencionalmente (llamados dolosos) están siendo

---

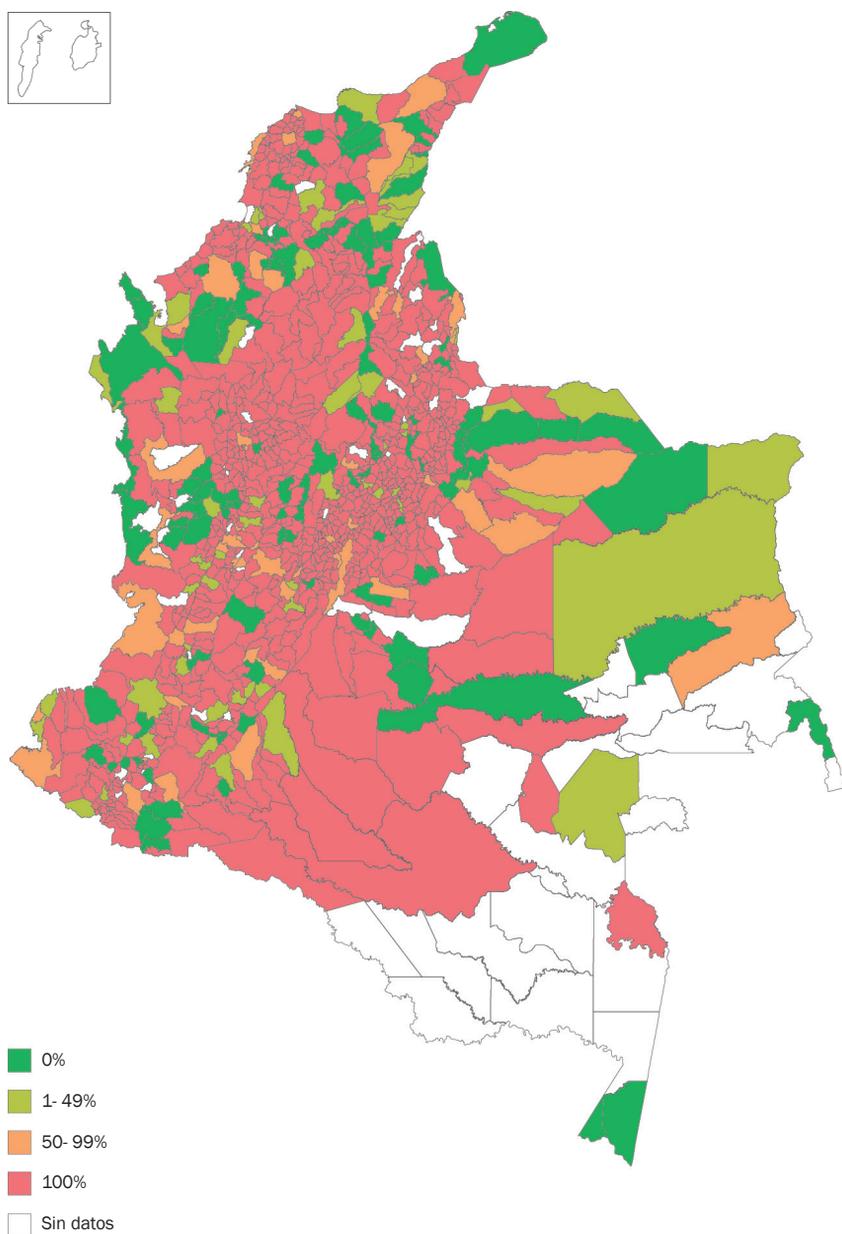
hay entre cero y dos edificios desde donde se administra justicia. La mayoría de municipios (74 %) tiene solo un juez y por eso solo hay un edificio. Así, lo que pasa generalmente es que se combinan tres deficiencias: la baja presencia judicial, la defectuosa calidad de los jueces y la deficiencia material en la que estos operan.

- 44** Por ejemplo, la construcción de despachos judiciales en varios municipios y corregimientos, como Acacías (Meta), Turbo (Antioquia) y Ramiriquí (Boyacá); la rehabilitación de edificios en corregimientos como San Antonio Prado (Medellín) y la adecuación de muebles y equipos electrónicos de varios despachos, como lo muestran los últimos informes del CSJ ante el Congreso (CSJ, 2015, 2016).

## MAPA 6

### Porcentaje de edificios judiciales no estatales

#### 2016



FUENTE: CSJ/ Cálculos propios.



sancionados. Nos concentramos en este tipo de delito por tres razones. Primero, porque están directamente relacionados con el control de la violencia; es decir, con la capacidad del Estado de juzgar y sancionar a alguien que ha usado la fuerza por su propia mano. Segundo, porque el castigo a este delito debe ser por lo general una sentencia condenatoria, si las instituciones de investigación (lideradas por la Fiscalía General de la Nación) y los jueces hicieron un trabajo adecuado,<sup>45</sup> lo cual no se aplica a todos los delitos; por ejemplo, en los delitos de estafa son comunes las terminaciones por conciliación. Finalmente, porque la información disponible sobre este tipo de procesos es más confiable que la de otros delitos y de otros procesos, por dos razones. Por un lado, es más difícil que un homicidio se deje de registrar en las bases de datos que un hurto o una violación, por ejemplo, y, por el otro, la información viene del sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), que es más confiable que los otros sistemas de información disponibles.<sup>46</sup>

---

**45** Aunque es cierto que en algunas ocasiones excepcionales se pueden aplicar otras formas de terminación como el principio de oportunidad (Ley 906 de 20004, Código de Procedimiento Penal, art. 324) o el preacuerdo (Código de Procedimiento Penal, art. 348 y ss.). De todas maneras, en ambos casos se aplica una sanción sujeta a unas condiciones que son revisadas por un juez.

**46** Los tres grandes sistemas de información judicial en el país son el Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial (Sierju) administrado por el Consejo Superior de la Judicatura, la Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (Sisipec) del Instituto Nacional Carcelario y Penitenciario, y la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la FGN. El primero es construido con base en el reporte de cada actuación realizado por los jueces. Sin embargo, no usamos este porque presenta tres problemas: primero, ha habido incentivos para los jueces atados a los reportes de información, lo cual ha generado que la reporten mal; segundo, la información que se reporta no tiene ningún control, y, finalmente, la lógica del reporte no son los procesos sino las actuaciones, lo cual impide un mejor control de la información. Por su parte, el Sisipec tiene solo la información del sistema carcelario y penitenciario. Lo cual reduce su capacidad para representar la realidad de todos los municipios del país. Finalmente, el SPOA se construye con base en la información reportada por los fiscales dentro de cada proceso, lo cual permite saber qué pasó con un delito después de ingresar al sistema. Por eso usamos este último.

La discusión sobre la deficiencia y desarticulación de los sistemas de información en justicia viene de tiempo a tras: véanse García Villegas y Espinosa (2013) y García Villegas, Rodríguez Garavito y Uprimny (2006).

El mapa 7 muestra la tasa de eficacia respecto de estos homicidios. La medida está basada en el lugar de ocurrencia del delito y en el número de sentencias condenatorias que se han producido por estos delitos. Es decir, no estamos midiendo la justicia que opera físicamente (el juicio pudo haber tenido lugar en otro municipio, por ejemplo), sino la que es efectivamente aplicada en un territorio. Además, es una tasa corregida porque es sensible a la demanda judicial por este delito en el municipio. Es decir que el índice no es simplemente una proporción de condenas con respecto a los ingresos.<sup>47</sup> He aquí un ejemplo de la tasa corregida. Supongamos que dos municipios tienen una tasa de eficacia general cercana al 15 %, es decir, producen condenas para el 15 % de los delitos que ingresan. Sin embargo, los dos municipios son distintos: uno es Bogotá, que debe procesar alrededor de 1654 homicidios al año, mientras que otro es El Retorno (Guaviare), que registró seis homicidios en 2011.<sup>48</sup> Para llegar a la tasa de 15 % Bogotá debió producir más de 248 condenas, mientras que el municipio de Vichada solo debió producir una condena. Este cuarto

**47** Esta medida es muy similar a la de *El derecho al Estado*, excepto porque no tiene en cuenta los ingresos que fueron archivados o precluidos por atipicidad del hecho o por inexistencia del mismo. Es decir, aquellos casos que se pensó que eran un homicidio doloso y no lo eran (por ejemplo, cuando se creyó que era un homicidio pero se trató de un suicidio). A pesar de que este es un error aleatorio, que no afecta gravemente la comparación entre municipios y, por tanto, tampoco desmiente las conclusiones a las que se llegó en esa investigación, un mejor índice controla estas situaciones de atipicidad o inexistencia.

La fórmula de la tasa de eficacia corregida es:

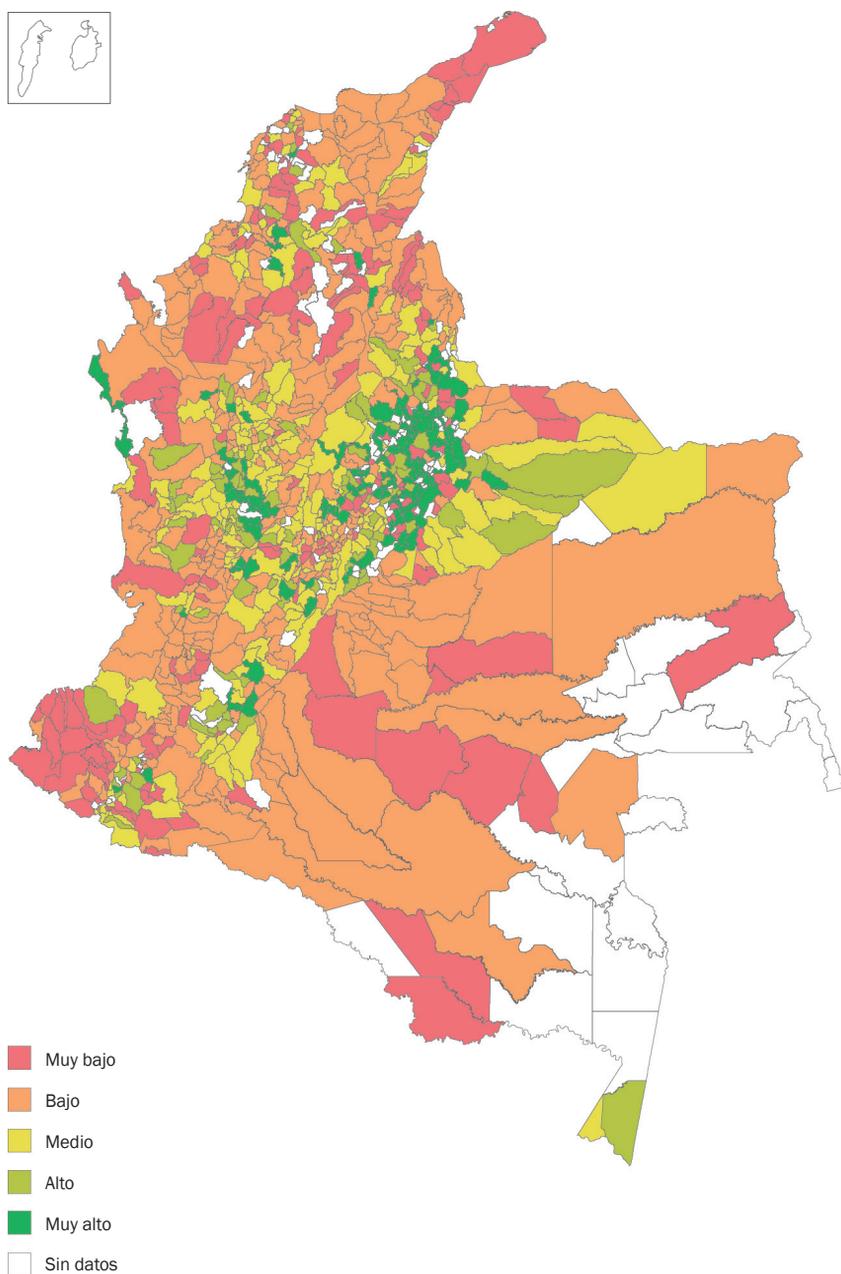
$$\frac{\text{Condenas}_i - (\text{Ingresos\_efectivos}_i - \text{Condenas}_i)}{\text{Ingresos\_efectivos}_i}$$

En donde el subíndice *i* se refiere al municipio en donde ocurrieron los hechos y los *Ingresos\_efectivos* son las noticias criminales por el delito de homicidio doloso menos aquellos ingresos que fueron archivados o precluidos por atipicidad o inexistencia.

Esta ecuación arroja como resultado un conjunto de valores en una escala de -1 a 1, en la que -1 representa los municipios en los que no se produjo ni una sola condena para todos los casos que ingresaron; 1 representa los municipios en los que hubo condenas para todos los ingresos y 0 representa aquellos municipios en los que se produjeron condenas para la mitad de los casos que ingresaron. Para más información sobre la construcción del indicador se sugiere ver el trabajo de Leopoldo Fergusson, Juan Fernando Vargas y Mauricio Vela (2013), de donde tomamos la idea sobre su formulación.

**48** Esta información corresponde a la base de datos de la Policía Nacional para el año 2011 (Ricaurte Villota, 2012).

**MAPA 7**  
**Tasa de eficacia corregida**  
**2005-2015**



**FUENTE:** SPOA/ Cálculos propios.



indicador corregido tiene en cuenta estas diferencias y es entonces sensible no solo a las diferencias en las cargas de trabajo de un municipio, sino también a la capacidad de evitar fenómenos criminales en el territorio.

El mapa muestra que los municipios con peor desempeño están en la periferia del país, en los departamentos de Guainía, Guaviare, Vaupés, La Guajira, y los que tienen buen desempeño están al interior, en Boyacá, Caldas, Santander y Quindío. Esto lo confirma el coeficiente de Moran de 0,2883, que indica que hay un patrón de concentración de la tasa de eficacia corregida, significativo estadísticamente,<sup>49</sup> y, por tanto, que existe menos del 1 % de probabilidad de que la ineficacia esté distribuida de manera aleatoria en el país.

### **Índice de desempeño de la justicia local (IDJL)**

Combinando las dos dimensiones anteriores (presencia y eficacia) se construye un índice de desempeño de la justicia local (IDJL).<sup>50</sup>

El indicador consiste en una escala de 0 a 100, en donde 100 corresponde al puntaje más alto y 0 al más bajo. Este puntaje se obtuvo a partir de la ponderación de las calificaciones obtenidas en los dos componentes del índice, asignándole un peso del 60 % a la eficacia y del 40 % a la presencia. Tomamos esta decisión metodológica pues si bien creemos que la presencia es una dimensión importante de la justicia, en muchos municipios esta presencia es más nominal que real: que haya un juez en un municipio no significa que efectivamente ese juez imparta justicia. Esta fue, precisamente, una de las conclusiones de *Jueces sin Estado* (2008). En ese sentido, sería preferible un municipio en el que haya menos jueces pero que sean más eficaces, a otro en el que haya más jueces que sean menos eficaces.

La tabla 4 muestra el número y el porcentaje de municipios en cada categoría de desempeño. El 53 % de los municipios del país tiene un desempeño bajo o muy bajo y solo el 26 % tiene uno alto o muy alto. La distri-

49 El valor z es de 16,8252 con un pvalor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

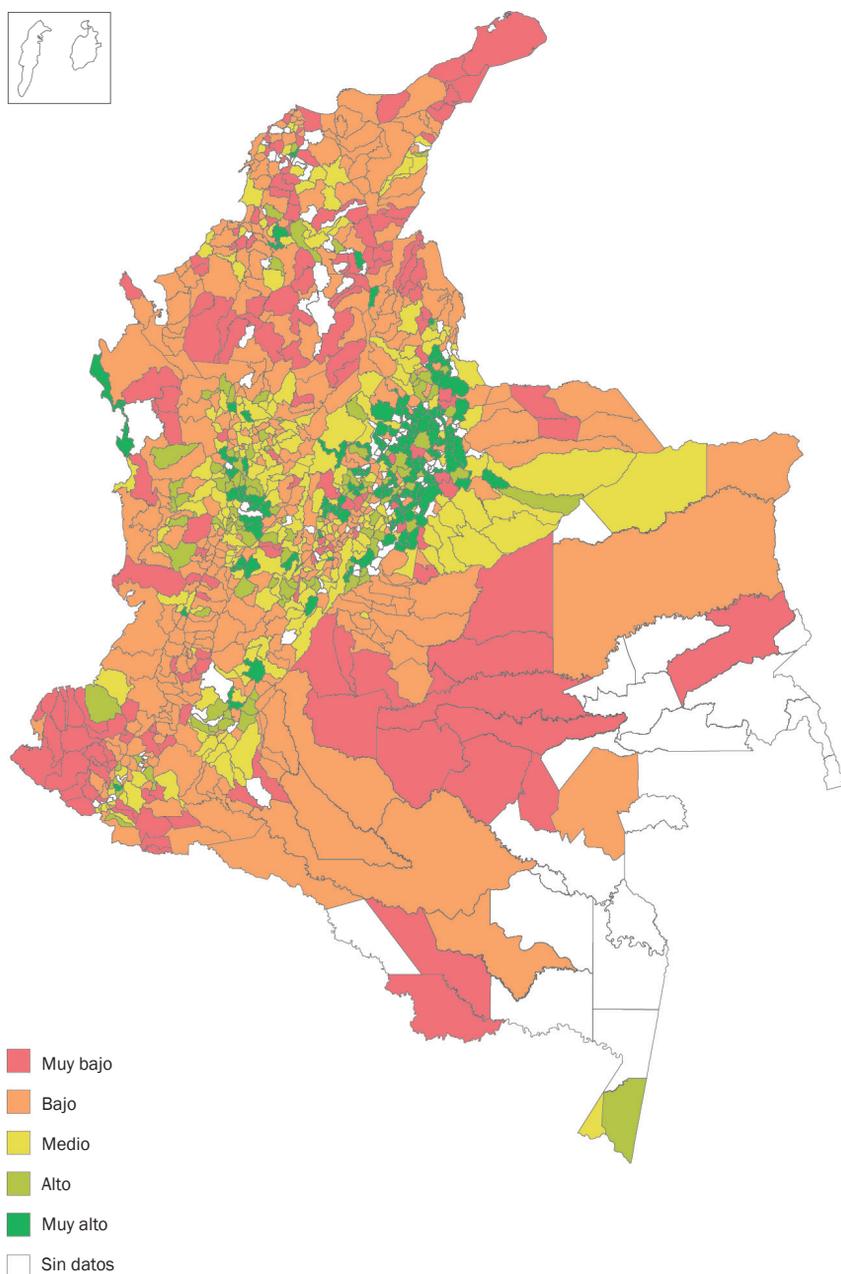
50 La fórmula del IDJL es la siguiente:

$$\left( \frac{\text{Condenas}_i - (\text{Ingresos\_efectivos}_i - \text{Condenas}_i)}{\text{Ingresos\_efectivos}_i} * 0.60 \right) + \left( \left( \left( \frac{\text{Número de jueces}_i}{\text{Población Total}} \times 100,000 \right) \div \text{Extensión} \right) * 0.40 \right)$$

El indicador de presencia lo normalizamos y redefinimos en una escala de 0 a 100. El indicador de eficacia corregido, que iba de -1 a 1, también lo recodificamos en una escala de 0 a 100.



**MAPA 8**  
**Índice de desempeño de la justicia local (IDJL)**  
**2005-2015**



**FUENTE:** Consejo Superior de la Judicatura/ SPOA/ Cálculos propios.



bución en el territorio de estas categorías se ve en el mapa 8. Este sintetiza lo visto en los dos indicadores anteriores. El interior del país, en particular los municipios de Boyacá, Santander, Caldas, Quindío, Cundinamarca y Tolima, tienen mucho mejor desempeño que los de Guainía, Guaviare, Vaupés, La Guajira, Arauca, Córdoba y Meta.

Lo anterior es confirmado por un coeficiente de Moran de 0.23803 significativo estadísticamente,<sup>51</sup> lo cual implica que también en IDJL tiene un patrón de concentración espacial y que existe menos del 1 % de probabilidad de que el desempeño de la justicia local esté distribuido de manera aleatoria en el territorio.

**TABLA 4**  
**Municipios por niveles de desempeño del IDJL**

IDJL		
Desempeño	No. de municipios	Porcentaje municipios
Muy bajo	157	16
Bajo	365	37
Medio	216	22
Alto	115	12
Muy alto	139	14
Total	992	100

Este bajo desempeño de la justicia no está aislado del contexto social y político. Como se muestra en *El derecho al Estado*, estos municipios de bajo y muy bajo desempeño de justicia son también más pobres, tienen una mayor proporción de población étnica y racialmente vulnerable y han sido más afectados por el conflicto armado y por los fenómenos de ilegalidad que acompañan a este conflicto.

### **Municipios con capacidad institucional local crítica y baja**

Hasta este momento hemos presentado tres índices independientes de capacidad institucional de los municipios del país (IDI, ICTL, IDJL) y uno más de eficacia tributaria (el IETL) que, por las razones expuestas, no incluiremos en los análisis que siguen. Cada uno de esos índices tie-

<sup>51</sup> El valor z es de 13,2014, con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

ne cinco niveles: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto. Si se combinan los resultados de los índices se obtiene lo siguiente: cuando un municipio ocupa la categoría baja o muy baja en los *tres índices* hace parte de una nueva categoría que llamamos “capacidad local crítica” (CLC); cuando ocupa estas categorías en solo *dos índices*, llamamos a la categoría “capacidad local baja” (CLB). En el primer grupo hay 137 municipios (el 12 %) mientras que en el segundo grupo hay 272 municipios (24 %).

El mapa 9 muestra los 137 municipios con CLC. Los municipios con peor institucionalidad se ubican en la periferia de Colombia, en la región norte en los departamentos de Bolívar (22 municipios), Córdoba (16), Magdalena (12), Sucre (10), Cesar (9), La Guajira (8), Antioquia (4) y Atlántico (3). En el sur, en Putumayo (8), Caquetá (5), Nariño (6) y Guaviare (1). En el oriente en Vichada (1), Casanare (2), Arauca (5), Meta (2) y Norte de Santander (4). Y en el occidente, en Cauca (9) y Chocó (9). Sin embargo, no todos los departamentos tienen una afectación igual. Mientras que en Antioquia el 3,2 % de los municipios tienen una CLC, en el Putumayo el porcentaje supera el 61 %. Por eso, podría ser conveniente que la focalización, más que municipal, sea regional en ciertas partes del país.

En el interior del país solo hay un caso paradójico en Caldas, en el municipio de Samaná, que fue muy afectado por la violencia a finales del siglo y que se encuentra muy aislado geográficamente.<sup>52</sup>

Estos municipios muestran un patrón de concentración como lo indica el coeficiente de Moran de 0,29094 significativo estadísticamente.<sup>53</sup>

El mapa 10, por su parte, muestra los 272 municipios con CLB. Estos municipios están más dispersos por el país que los de CLC aunque están también ubicados principalmente en la periferia. El 73 % está en Nariño, Bolívar, Antioquia, Meta, Cauca, Magdalena, Sucre, Córdoba, Chocó, Atlántico, Cesar. Todos estos departamentos tienen más de 10 municipios de CLB.

La mayor dispersión también es confirmada por el coeficiente de Moran de 0.2037, que a pesar de ser significativo y confirmar un patrón de concentración indica que este es menos fuerte que en casos anteriores.<sup>54</sup>

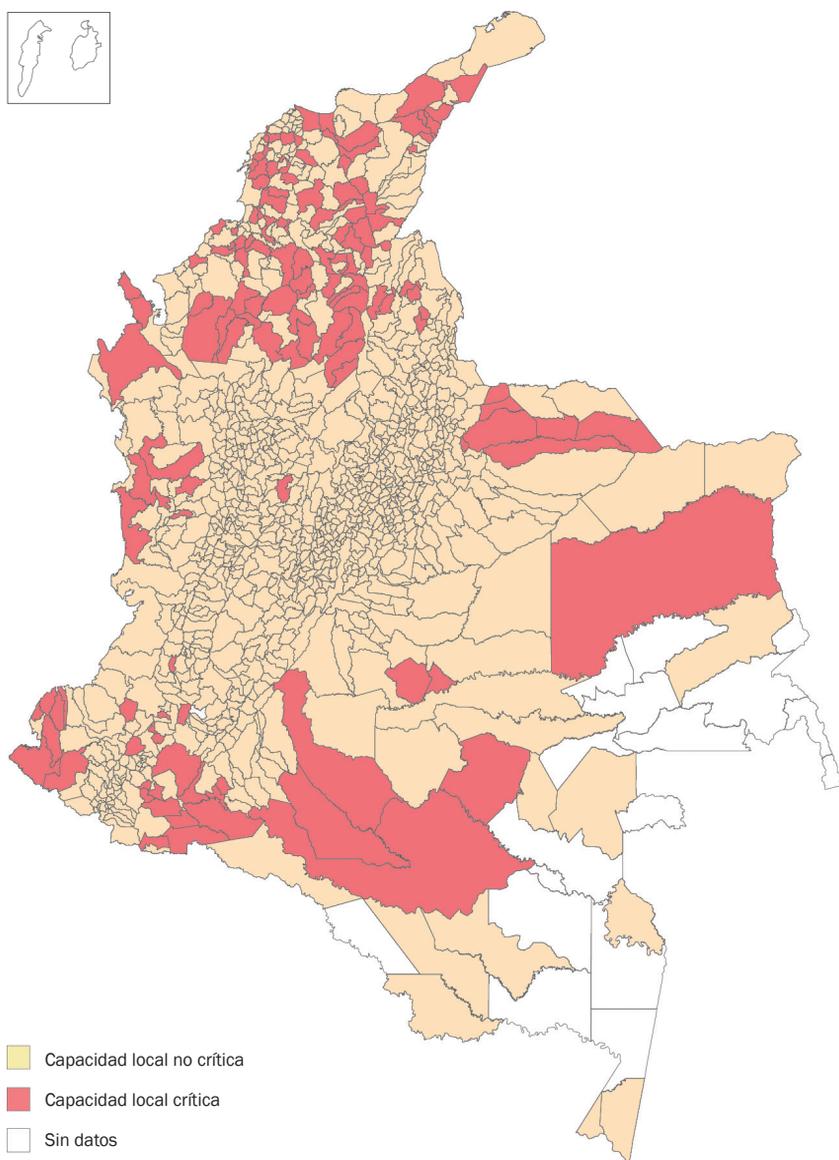
---

52 El lector interesado puede encontrar la lista de los 137 municipios en el anexo 6.

53 El valor z es de 16,5045, con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1 %.

54 El valor z es de 11,1483, con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1 %.

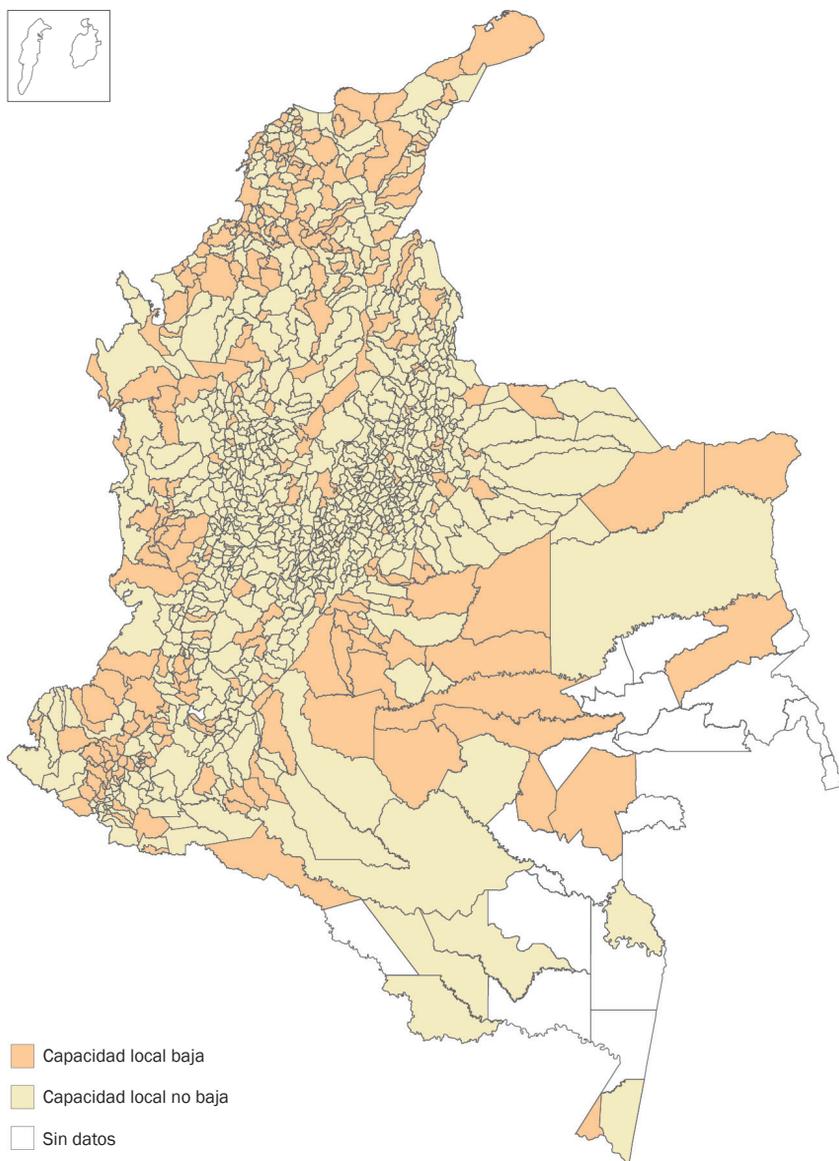
**MAPA 9**  
**Capacidad local crítica (CLC)**  
**137 municipios**



**FUENTE:** Cálculos propios.



**MAPA 10**  
**Capacidad local baja**  
**272 municipios**



**FUENTE:** Cálculos propios.



La suma de CLC y CLB da un total de 409 municipios. Esto significa que el 36 % de los municipios del país tienen un estado con capacidad institucional baja o crítica. Allí viven 13'257.566 personas y representan el 58 % del territorio nacional. Del 62 % de municipios restantes se puede decir que tienen “capacidad local” (CL) y del 2 % final no se puede decir nada pues sobre estos no tenemos datos. La tabla 5 muestra los resultados de unir las dos categorías más bajas de los índices y expone de forma desagregada el número y el porcentaje de municipios según los índices en que coinciden.

**TABLA 5**  
**Número y porcentaje de municipios según los índices en que coinciden**

Categoría	Coincidencia	No. de municipios	Porcentaje municipios
CLC	IDI, ICTL, IDJL	137	12
CLB	ICTL, IDJL	66	6
	IDJL, IDI	117	10
	ICTL, IDI	89	8
CL	Sin coincidencia	694	62
	Sin datos	17	2
		1120	100

El mapa 11 muestra las coincidencias en el territorio. y sintetiza claramente lo que hemos venido presentando en los mapas anteriores. La Costa Pacífica, la Costa Atlántica, la Orinoquia y el sur en los departamentos de Meta, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Putumayo y Nariño, concentran a los municipios más débiles. Las Cordilleras albergan a aquellos que tienen al menos una institucionalidad básica. Este resultado es confirmado por el coeficiente de Moran de 0.54603,<sup>55</sup> uno de los más alto hasta ahora reportados para los mapas anteriores.<sup>56</sup>

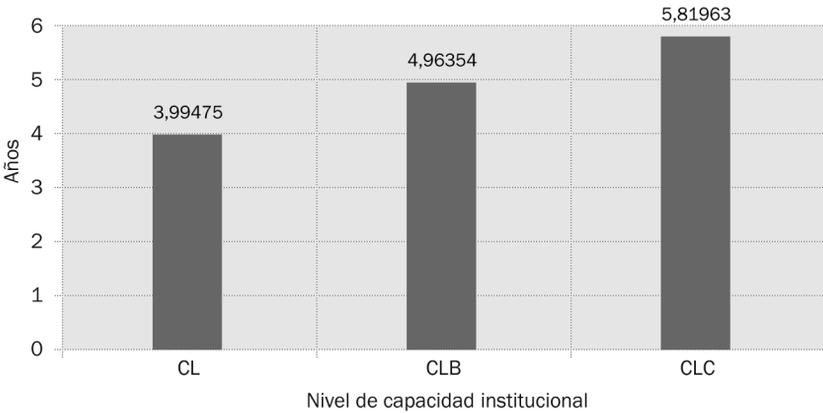
**55** El valor z es de 30,8360, con un *p*valor de 0,001, lo que significa que el coeficiente es significativo al 1%.

**56** Estos 409 municipios comprenden al 61,21% de 281 municipios identificados por la ONG Paz y Reconciliación (Valencia y Ávila, 2016) y al 64% de 125 municipios identificados como prioritarios por el PNUD (2014). En cuanto a los 137 de CLC, el 44,45% está en la lista de 281 de Paz y Reconciliación y el 25% en la del PNUD.

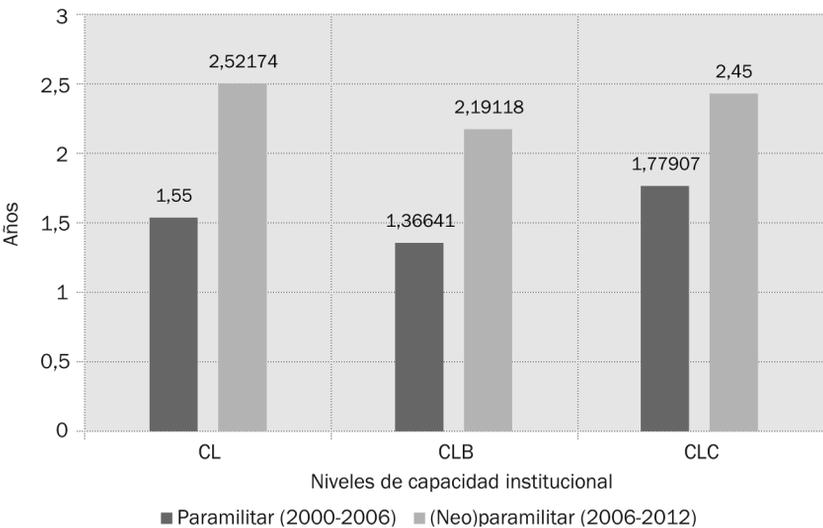
Estos municipios con un CLC o un CLB no operan en el vacío, por el contrario, el contexto en el que operan incide en el funcionamiento de sus instituciones. Acá se muestra de manera breve que en estos municipios hay mayor presencia de actores armados, que han sido más afectados por el conflicto y que tienen mayor presencia de economías ilegales.

La gráfica 1 muestra que en estos municipios las guerrilleras han tenido más presencia, sin embargo, la gráfica 2 indica que esto no pasa ne-

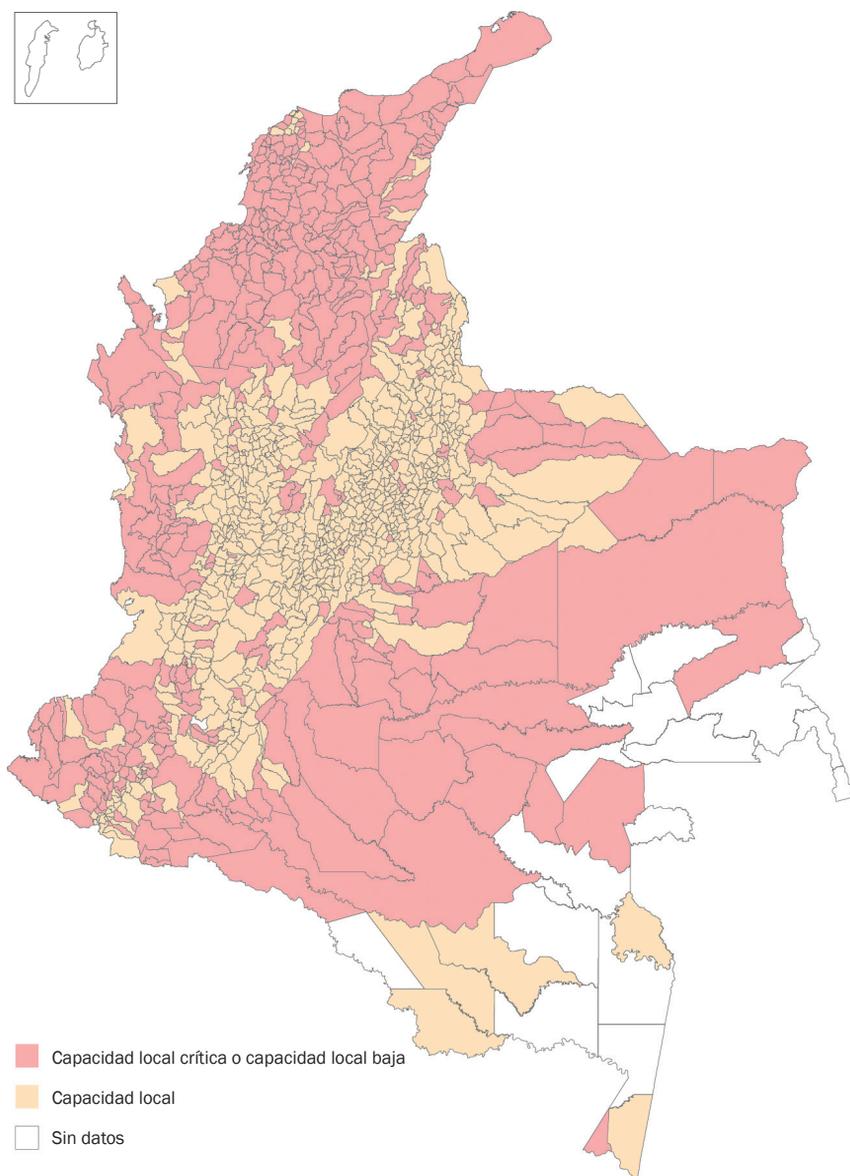
**GRÁFICA 1**  
**Años de presencia guerrillera**  
**2000-2013**



**GRÁFICA 2**  
**Años de presencia paramilitar y (neo)paramilitar**  
**2000-2012**



**MAPA 11**  
**Municipios con capacidad local crítica o capacidad local baja**  
**409 municipios**



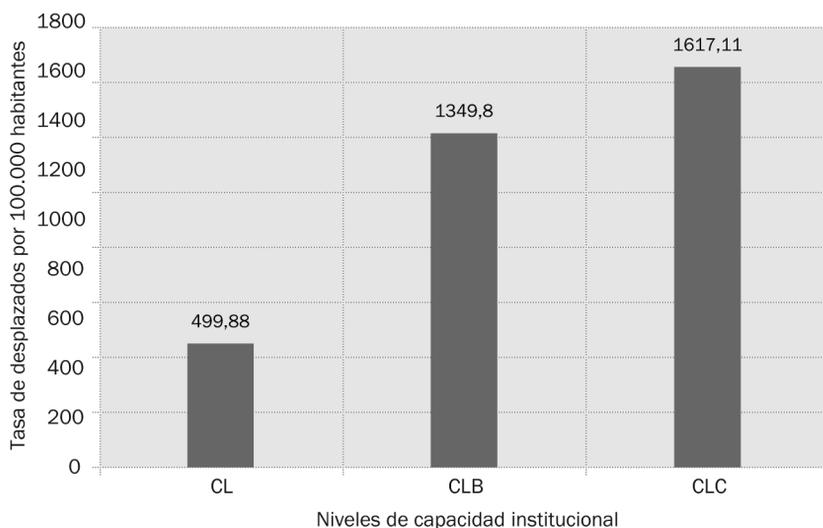
**FUENTE:** Cálculos propios.



cesariamente con la presencia de grupos paramilitares o neoparamilitares (bacrim) (gráfica 2). Esto es interesante porque sugiere que hay una relación distinta entre los grupos armados y el Estado. Mientras las guerrillas han tendido a construir un orden paralelo, al menos en algunas regiones, en el que recaudan impuestos e imparten justicia a través de sus estruc-

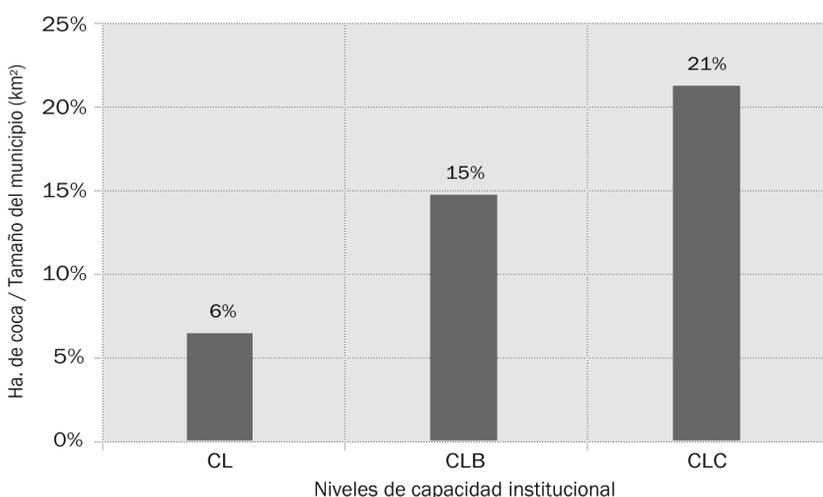
### GRÁFICA 3

**Tasa de desplazados anual  
2009-2013**



### GRÁFICA 4

**Densidad de cultivos de coca  
2009-2013**



turas, los paramilitares y neoparamilitares han usado el aparato estatal para su beneficio (Garay, De León y Salcedo, 2010a; García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga *et al.*, 2011; García Villegas y Revelo Rebolledo, 2010; López, 2010). Por esta razón, la capacidad del Estado no tiene una relación con la presencia de estos últimos actores pero sí de los primeros.

Los municipios con un CLC o un CLB sí han sido más afectados por el conflicto armado, pues han expulsado más desplazados (gráfica 3). Los datos muestran que los municipios con capacidad local han expulsado menos de 500 personas por 100.000 habitantes en promedio anual entre el 2009 y el 2013, mientras que los municipios con CLB y CLC han expulsado más de 1000 y 1500 respectivamente. Asimismo, en estos municipios la presencia de cultivos ilegales es mayor que en los demás municipios: en los municipios con CLC o CLB la densidad de los cultivos de coca es el doble y el triple que en los que el Estado opera.

## Conclusiones

En este capítulo se mostró que más de la mitad del país tiene un Estado local con capacidad crítica o muy baja. En muchos territorios periféricos los municipios no tienen la capacidad de cumplir su finalidad constitucional de garantizarles a las personas sus derechos. Estos municipios no tienen los elementos básicos del Estado: el monopolio de la fuerza, el poder para cobrar impuestos, una justicia eficaz y la capacidad administrativa y técnica para tomar y aplicar decisiones efectivas. Así pues, los habitantes de estos territorios no cuentan con unas instituciones estatales lo suficientemente fuertes que protejan sus derechos frente a poderes de todo tipo, legales e ilegales, que tienen el poder suficiente para neutralizar o cooptar la institucionalidad local. Es preciso agregar que el abandono y la desprotección son mucho más marcados en la zona rural de estos municipios. Sin embargo, la información cuantitativa disponible sobre el funcionamiento institucional no nos permite avanzar en esta dirección.

Ahora bien, el análisis cuantitativo que presentamos en este capítulo tiene al menos cuatro limitaciones. En primer lugar, la deficiente calidad de los datos oficiales disponibles, sobre todo en materia de justicia, no permite hacer mediciones más finas sobre capacidad institucional. No obstante, creemos que, con todo, la combinación de los tres índices aquí utilizados da una idea confiable de la situación institucional de los municipios. La deficiente información oficial es, en todo caso, un obstáculo

que el Estado central debe superar si quiere realmente tener éxito en su política de fortalecimiento de las instituciones locales.

En segundo lugar, hay aspectos de la debilidad institucional que estos datos, incluso cuando son buenos, no pueden captar. Este es el caso de la cooptación del Estado o la reconfiguración cooptada del Estado (Garay, De León y Salcedo, 2010; López, 2010). Si bien en ocasiones los efectos de la cooptación se refleja en los indicadores, hay situaciones en las cuales los indicadores de justicia y de administración municipal son buenos. Estos resultados, sin embargo, a todas luces resultan contraintuitivos: un análisis más detallado del contexto, de la historia del municipio y de sus relaciones internas de poder, mostraría que las instituciones locales están siendo capturadas por poderes ilegales de tipo mafioso u otro. Todo indica que este fenómeno es de una gran importancia en Colombia y que representa una amenaza muy grande para la construcción de paz. Se necesitan análisis regionales más detallados que permitan detectar este fenómeno, no solo por parte de los estudiosos de estos temas, sino y sobre todo, por parte del aparato de investigación criminal del Estado. No sobra poner de presente la gran dificultad que entraña detectar estos fenómenos de captura, no solo por la dificultad para conseguir información confiable, sino para investigar con autonomía y sin ponerse en peligro.

En tercer lugar, los datos y los mapas que acá se presentan no muestran la enorme diversidad que pueden tener municipios que comparten grados similares de precariedad institucional. En los 137 municipios que peor están desde el punto de vista de la capacidad estatal hay situaciones muy distintas que no pueden ser enfrentadas de la misma manera por una política pública destinada al fortalecimiento institucional. No es lo mismo la precariedad institucional en, por ejemplo, La Guajira, que en el Chocó o en el Guaviare. Para detectar esta diversidad, de nuevo, hay que hacer investigación de campo.

Finalmente, la información disponible no permite captar, por ejemplo, las diferencias al interior del municipio, entre lo rural y lo urbano, que suelen ser relevantes para entender cosas tan esenciales para la capacidad institucional como el conflicto armado. Los recientes esfuerzos de la Misión Rural (DNP, 2015) para distinguir los tipos de ruralidad en el país y los del Ministerio de Agricultura, a través de la UPRA, para entender el mercado rural y, por lo menos, distinguir en las cuentas del DNP el recaudo predial urbano del rural, son avances importantes en esta dirección. Pero falta mucho por hacer en este tema.

Para afrontar en parte estas limitaciones estudiamos cuatro casos en profundidad, con el propósito de comprender aquello que la investigación cuantitativa no nos mostraba, esto es, las particularidades de la debilidad institucional, los avisos de captura institucional, las relaciones de poder específicas al territorio, las modalidades de presencia institucional, las diferencias entre lo urbano y lo rural, etc. Los resultados de esta investigación se presentan de manera resumida en el siguiente capítulo.

### **CAPÍTULO 3.**

## **ANÁLISIS CUALITATIVO DE CAPACIDAD EN MUNICIPIOS CON BAJA CAPACIDAD INSTITUCIONAL**

A pesar de las semejanzas entre municipios de la periferia desinstitucionalizada, es necesario reconocer sus diferencias. Así como existe una presencia diferenciada del Estado, el desafío actual es idear estrategias diferenciadas de construcción estatal (González, Guzmán y Barrera, 2015). Es un alivio encontrar que la idea misma de “paz territorial”, cuya conceptualización es un campo en disputa, identifica bien la magnitud del desafío,<sup>1</sup> lo cual no quiere decir que sea necesario idear una estrategia de construcción de Estado para cada municipio o vereda. La construcción estatal, decía Bourdieu (2014), es un proceso de monopolización de la coacción física y simbólica que implica cierta universalización, jerarquización y concentración del poder social. El desafío central es, entonces, encontrar el justo medio entre una ley universal que es poco sensible a las particularidades de las regiones y una ley particular que descuida la coherencia general del Estado.

Para acercarnos a esta complejidad estudiamos cuatro municipios de esta periferia desinstitucionalizada. Nos enfocamos en municipios con trayectorias de conflicto armado muy diferentes a pesar de que han sido

---

1 Según Sergio Jaramillo, alto comisionado para la Paz, la “paz territorial” busca construir instituciones para garantizar los derechos de las personas en territorios que han sido duramente afectadas por el conflicto armado. “Para avanzar en esta dirección, hay que complementar el enfoque de los derechos con el enfoque territorial. Primero porque el conflicto ha afectado más a unos territorios que a otros. Y porque ese cambio no se va a lograr sino se articulan los esfuerzos y se moviliza a la población en esos territorios alrededor de la paz” (Jaramillo, 2013, p. 1).

duramente afectados por el conflicto y tienen una capacidad local baja. Es por eso que estudiamos un municipio que hoy no tiene grupos armados ilegales a pesar de que en el pasado sí los tuvo (San Jacinto), otro con presencia simultánea de diferentes grupos armados ilegales (Puerto Asís) y otros dos con presencia predominante, mas no exclusiva, de uno u otro actor: Tarazá en el caso de los grupos paramilitares o neoparamilitares y San Vicente del Caguán en el caso de las guerrillas.<sup>2</sup> Nuestro objetivo no es explicar la configuración del Estado local, sino comprender sus trayectorias históricas y sus lógicas de funcionamiento. A continuación presentamos los hallazgos centrales de estos estudios de caso y luego proponemos una tipología.

## **Estudio de cuatro municipios con baja capacidad institucional**

### ***San Jacinto***

Este municipio, fundado en 1776, hace parte de la subregión de los Montes de María en los departamentos de Bolívar y Sucre, y no es un municipio marginado del Caribe colombiano porque está conectado con Cartagena (a dos horas de camino), Santa Marta y Barranquilla por la Troncal de Occidente. Los grupos armados han aprovechado esta salida al mar para traficar con drogas provenientes del Bajo Cauca antioqueño y del sur de Bolívar (ILSA, 2012). Antes del siglo XIX, los Montes de María eran tierras baldías en las cuales se asentaban poblaciones que huían del dominio español y que se fueron organizando en rochelas.<sup>3</sup> Hasta 1930, el poblamiento de la región fue impulsado por el cultivo del tabaco que generó los recursos necesarios para la transición hacia la ganadería. De la mano del tabaco y la ganadería se fue conformando una estructura agraria basada en el latifundio que, desde aquel entonces, explica buena parte del conflicto por la tierra (Porras, 2014).

San Jacinto es, entonces, un municipio agrícola a pesar de que en la última década la producción ganadera creció ampliamente debido a la concentración de tierras a manos de inversionistas extranjeros (León,

<sup>2</sup> Aquí se presenta, de manera comprimida, la descripción y el análisis de estos estudios de caso. Una publicación más extensa con los textos completos de los estudios de caso está en elaboración.

<sup>3</sup> Comunidades que vivían sin seguir las costumbres y morales de la Iglesia católica.

2009).<sup>4</sup> Actualmente se mantiene la tendencia a fomentar megaproyectos y monocultivos en la región, lo cual ha aumentado la concentración de tierras y ha afectado la seguridad alimentaria de los campesinos. El sector comercial también ocupa un renglón importante debido a que muchas personas desplazadas de la zona rural se han ubicado en el casco urbano (Plan Desarrollo Municipal, 2012).

Actualmente no hay grupos armados ilegales en San Jacinto luego de que los paramilitares se desmovilizaran en 2005 y de que las FARC fueran finalmente derrotadas en 2008. Pero esto no siempre fue así. Desde mediados de los años ochenta y hasta mediados de los noventa, la disputa territorial en los Montes de María se dio entre el Estado, las guerrillas (en particular las FARC)<sup>5</sup> y los primeros grupos de autodefensas. La dinámica del conflicto cambió de forma radical en 1998 con la entrada del bloque paramilitar Héroes de los Montes de María (frente Canal del Dique a cargo de Juancho Dique). Los paramilitares llegaron a la región con el fin de consolidar un corredor para el tráfico de drogas y para combatir a las guerrillas (FARC y ELN). Mientras que el ELN fue debilitado con la entrada de los paramilitares y expulsado por la ofensiva de las fuerzas armadas, las FARC solo fueron desarticuladas por las fuerzas armadas hasta el 2008 (Porras, 2014).

La ausencia de grupos armados ilegales no ha implicado ausencia de violencia. Si bien San Jacinto es uno de los municipios que menos hechos violentos presenta desde 2008 y las autoridades oficiales sostienen que “el último hecho delincuencia se registró en 2012”,<sup>6</sup> esto es relativo porque se sabe que los Urabeños tienen cierta presencia en la zona.<sup>7</sup> San Jacinto es probablemente el único municipio de los Montes de María que no ha registrado hechos de violencia en los últimos dos años (la presencia de la Armada Nacional en el parque central posiblemente lo explica). En los

---

4 Entre 2003 y 2008, San Jacinto reportó un crecimiento del hato ganadero en un 124,3%, el más alto en comparación con San Onofre (que creció el 8,8%), Ovejas (21,9%) y El Carmen de Bolívar (70,8%) (Bocchi, 2011),

5 A partir de los sesenta aparecieron el EPL y el ELN, y en los ochenta el MIR-Patria Libre, el PRT y las FARC. En los noventa se desmovilizaron casi todas las guerrillas, a excepción del ELN, las FARC y el ERP (un grupo disidente del ELN que fue absorbido por las FARC) (Porras, 2014).

6 Entrevista con un integrante de la Armada Nacional en San Jacinto, 5 de agosto de 2015.

7 El expersonero de San Jacinto, al parecer, fue amenazado por ellos y también han circulado panfletos amenazantes. Banco de datos *Noche y Niebla*, Cinep, consultado el 14/03/2016.

municipios vecinos, sin embargo, se han reportado varios asesinatos de reclamantes de tierras, atentados en contra de candidatos y amenazas a líderes sociales.<sup>8</sup>

El tejido social es bastante débil, el cual es el resultado de décadas de violencia. Los Montes de María tienen una larga tradición de movilización agraria para la titulación y redistribución de tierras —la Asociación nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) fue durante mucho tiempo el eje de dicha movilización—. En aquella época, el movimiento agrario sufrió la violencia del Estado y de los terratenientes que se apoyaban en grupos privados para desalojar con las armas a los campesinos y perseguir a los dirigentes de la ANUC (Pérez, 2010). En los años ochenta, sus líderes también fueron víctimas de las FARC porque la ANUC resistió su presencia e influencia, y porque las guerrillas rechazaban las negociaciones que las organizaciones campesinas mantenían con el Estado. El tejido social se fracturó aún más con la violencia que desató la incursión paramilitar.

Las organizaciones de víctimas, las JAC y los consejos comunitarios fueron duramente golpeados y, tal vez por eso, tienden a establecer relaciones clientelares con las autoridades locales para obtener a cambio beneficios y derechos.<sup>9</sup> Estas organizaciones tienen una débil formación ciudadana y poco utilizan los canales institucionales de participación: “aquí la veeduría ciudadana no existe, es tremendamente débil, todo lo compran los políticos”.<sup>10</sup>

El fin de la guerra no se refleja en el goce efectivo de derechos sociales. Es por esto que el problema del Estado local en San Jacinto no tiene que ver con la ausencia de Estado, sino con una gestión altamente deficiente. Este es un Estado opaco y distante de la población que ofrece sus servicios por medio de prácticas clientelistas. La debilidad del Estado actual es entonces el resultado de más de diez años de influencia paramilitar en las instituciones locales (González, 2014a).<sup>11</sup>

---

**8** Véase, por ejemplo, *Fiscalía asegura que resolvió asesinato de reclamante de tierras*. Verdad Abierta (2013) y *Atentan contra candidata a la Alcaldía de San Juan Nepomuceno El Universal* (2015).

**9** Los consejos comunitarios son quienes probablemente dependen menos de las instituciones locales porque, por ejemplo, de forma autónoma solucionan algunos de sus conflictos.

**10** Entrevista con un funcionario público en San Jacinto, 30 de noviembre de 2015.

**11** En San Jacinto se conocieron alianzas entre paramilitarismo, fuerzas armadas, exalcaldes y jueces: “entre el juez, el alcalde y los paramilitares

A la fecha, San Jacinto presenta serios problemas administrativos y fiscales, los cuales son evidentes en el bajo recaudo de impuestos; en la imposibilidad de obtener recursos de regalías; en los constantes recortes de luz; en la inexistencia de alcantarillado para todo el casco urbano; y en el poco apoyo que reciben las víctimas de la violencia. La paz llegó a San Jacinto, pero con abandono.

### **Tarazá (1997-2005)<sup>12</sup>**

Tarazá, erigido formalmente como municipio en 1979, hace parte del Bajo Cauca antioqueño, una región conectada con la Costa Atlántica (norte) y Medellín (sur). Tarazá rodea a la serranía de Ayapel —límite oriental del Nudo de Paramillo— en donde los grupos armados se refugian y los cultivos de coca florecen.

El poblamiento del Bajo Cauca históricamente se dio en las riberas de los ríos Cauca y Nechí dada la abundancia de oro. A inicios del siglo XX llegaron nuevos colonos de Córdoba y Bolívar que querían trabajar con las compañías extranjeras que sacaban el oro, huían de la guerra de los Mil Días o buscaban tierras para la ganadería. En los años cuarenta llegaron más colonos de la Costa Atlántica y del interior de Antioquia que empezaron a presionar las propiedades de los ganaderos ya establecidos. Finalmente, con el auge minero de la década de los setenta llegó del Cauca y Chocó una población de tradición principalmente minera. Es por eso que los conflictos del siglo XX por el oro y la tierra se dieron entre hacendados, colonos y empresas mineras (García, 1993).

La economía de Tarazá depende de dos productos que se negocian en el mercado internacional: el oro y la coca. A inicios de los años ochenta los narcotraficantes hicieron compras masivas de tierras aprovechando la posesión informal de los predios baldíos que habían sido recientemente ocupados (Gobernación de Antioquia, 2009, p. 79). La economía cocalera terminó desplazando a la minera debido a la caída de los precios internacionales del oro. Sin embargo, no fue sino hasta principios del 2000 que los cultivos de coca se multiplicaron con un pico en 2007, durante el fortalecimiento de los grupos paramilitares. Este auge cocalero cambió en

---

habrían hecho un acuerdo para que el funcionario judicial fallara las tutelas y embargos a favor de amigos de la administración” (Verdad Abierta, 2009).

**12** El relato se enfoca en un periodo específico para ilustrar la influencia de los grupos paramilitares en el Estado local, porque en esa época esta fue más visible.

2008 cuando los cultivos empezaron a disminuir por la fumigación y la erradicación manual. De ahí en adelante, el municipio de nuevo empezó a depender de la minería. En los últimos años, las autoridades y los pobladores han reportado un aumento en los cultivos de coca que se explicaría por la baja en los precios internacionales del oro y por el recrudescimiento de la política antidrogas en regiones vecinas (Verdad Abierta, 2014). La economía en Tarazá viene por ciclos.

El conflicto armado en Tarazá ha sido intenso. El ELN ingresó a la región a finales de los años sesenta y las FARC y el EPL en los setenta.<sup>13</sup> El poder de las guerrillas empezó a ser disputado por los grupos paramilitares a finales de los ochenta cuando Cuco Vanoy entró para defender a las empresas mineras (García, 1993).<sup>14</sup> Los paramilitares solo lograron derrotar a las guerrillas a finales de los años noventa con la entrada del Bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), ejército privado de Cuco Vanoy. Desde entonces y hasta su desmovilización en 2006, las FARC y el ELN fueron relegadas a los alrededores del Bajo Cauca, a la zona oriental y a las selvas de Ituango.<sup>15</sup> El Bloque Mineros, por su parte, controló todo el territorio y toda la cadena del negocio de coca (Fundación Ideas para la Paz, 2014). Los paramilitares que no se desmovilizaron con el Bloque Mineros se reorganizaron en bandas criminales como los Paisas, los Rastrojos y los Urabeños, cuyas disputas con las FARC impactaron la vida cotidiana de la población. Todo esto cambió cuando los Urabeños se consolidaron como la banda criminal dominante y desde 2012 dieron inicio a unos pactos de convivencia con las guerrillas.<sup>16</sup>

La sociedad civil en el municipio es débil, está fragmentada y tiende a ajustarse estratégicamente a las demandas de los grupos armados. Esto no era así antes de la entrada de los grupos paramilitares, pues las orga-

---

**13** El ELN siguiendo a las empresas mineras, y las FARC y el EPL aprovechando el clima de protesta social por la tierra.

**14** Cuco Vanoy llegó por primera vez a Tarazá en los años ochenta para defender los intereses de las empresas mineras.

**15** Las FARC ocuparon los espacios que dejó el EPL tras su desmovilización en 1991. En los años noventa, el ELN fue la guerrilla que resultó más debilitada, lo cual se profundizó en 2005 tras la desmovilización de uno de sus frentes.

**16** Según estos pactos, mientras que las FARC se centran en el cultivo y la producción de coca, los paramilitares se enfocan en su comercialización. Así mismo, las guerrillas permanecen en zonas rurales, en donde se cultiva la coca, mientras que los Urabeños lo hacen en el casco urbano, en las veredas más cercanas y en las vías principales.

nizaciones campesinas en el Bajo Cauca tenían mucho poder (García, 1993). A finales de los años noventa las organizaciones sociales sufrieron golpes importantes al ser tildadas de guerrilleras por los grupos paramilitares: “numerosos líderes comunitarios, sindicales, sociales, personas pertenecientes a juntas de acción comunal o cualquier organización que tratara de reivindicar derechos [era asesinada] con el desgastado pretexto de que eran auxiliares de la guerrilla”.<sup>17</sup> Los grupos paramilitares combinaron estas acciones violentas con ambiciosos programas de inversión social. Así, por ejemplo,

Vanoy construyó parques infantiles, dos clínicas con sofisticados equipos [...], comedores comunitarios, pavimentó vías, regaló mercados, ventiladores, sillas, hojas de zinc para los techos, novillos para las fiestas de Navidad, remodeló el asilo, hizo donaciones a Iglesias católicas, cristianas y evangélicas, creó el programa Tarazá Sin Hambre. (*Semana*, 2007)

Se sabe que en varias ocasiones Vanoy se apoyó en las JAC para implementar sus proyectos. Este es el caso del programa “Mi casa propia”, un proyecto urbanístico para construir veinte casas de interés social: “Los presidentes de las juntas de acción comunal de los barrios beneficiados fueron los encargados de certificar la entrega de los inmuebles” (Verdad Abierta, 2012).

Las instituciones locales de Tarazá han sido fuertemente influenciadas por la guerra: primero por la guerrilla, quien atacó y amenazó a los funcionarios públicos y, segundo, por los paramilitares quienes lograron cooptar al Estado.<sup>18</sup> Si bien es cierto que esta influencia ha sido más visible en las fuerzas armadas, también se sabe que lograron influir en las alcaldías y en las instituciones de justicia. En breve, tres administraciones locales han sido cuestionadas por su cercanía con los grupos paramilitares (2001-2011). Así, “Vanoy reconoció en una audiencia pública que era amigo de Miguel Ángel Gómez<sup>19</sup> y que este le pidió presionar a los sindicalistas para que renunciaran”.<sup>20</sup> El exalcalde Gómez fue capturado por estos hechos

---

**17** Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz. Sentencia del postulado Ramiro Vanoy Murillo, alias Cuco Vanoy, 2 de febrero de 2015, p. 855. Radicado 110016000253200680018.

**18** En la actualidad, los paramilitares no desmovilizados siguen intentando cooptar a las instituciones públicas.

**19** Alcalde de Tarazá en los periodos 2001-2003 y 2008-2011.

**20** Entrevista a funcionario público de Tarazá, 15 de julio de 2015.

en 2008 y fue absuelto en 2010. En esta época Vanoy pudo construir dos hospitales de tercer nivel y uno de ellos se construyó en terrenos que pertenecían al municipio: “El dinero para las obras, el pago de empleados y la compra de insumos, los aportaba Cuco Vanoy; aunque en el caso de la clínica (San Martín), las enfermeras y el personal médico lo pagaba la Alcaldía” (Verdad Abierta, 2012). Pero Gómez no es el único alcalde que ha sido cuestionado. Se conoció, por ejemplo, que Reinaldo Posso (alcalde de Tarazá en el periodo 2004-2007)<sup>21</sup> al parecer le entregó a Cuco Vanoy, cuando este aún no se había desmovilizado en 2005, una placa de agradecimiento con el siguiente mensaje: “todos los organismos sociales agradecen las obras en pro del desarrollo social y económico de la región al señor comandante Ramiro Vanoy Murillo”<sup>22</sup>

La desmovilización de los grupos paramilitares terminó disminuyendo la influencia de los grupos armados en el Estado local. Sin embargo, aquí nos centramos en el periodo anterior a la desmovilización para mostrar los niveles de influencia que los paramilitares lograron en el municipio.

### **San Vicente del Caguán**

San Vicente del Caguán es un municipio extenso que inicia en la cordillera Oriental, continúa por el piedemonte, en donde está ubicado el casco urbano, y termina en la llanura amazónica. El municipio no solo está cerca de Bogotá, sino que también articula a los andes, la amazonia y los llanos orientales.<sup>23</sup> Es importante mencionar que San Vicente no es un municipio de colonización reciente (Vásquez, 2015). Su poblamiento inicia a finales del siglo XIX con el auge de las quinas y el caucho. De ahí en adelante, las economías extractivas impulsaron en buena medida el poblamiento del municipio y crearon las bases necesarias para el tránsito definitivo hacia la ganadería extensiva (Ferro y Uribe, 2002; Vásquez, 2014).<sup>24</sup>

---

21 Fue asesinado en 2014.

22 Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz. Sentencia del postulado Ramiro Vanoy Murillo, alias Cuco Vanoy, cit., p. 135.

23 Además, San Vicente tiene conexión por tierra con Florencia y con el Huila, por la vía que va a Balsillas, y con el Meta por la vía que va a Los Pozos y La Macarena. Sus ríos también son cruciales porque en ellos la guerrilla puede explotar sus ventajas estratégicas (PNUD, 2007). Es preciso agregar que la cercanía con Bogotá se explota por los caminos de alta montaña que le permiten a las FARC acceder a la región del Sumapaz (Rojas, 2015).

24 A estas economías de tipo extractivo se sumó la guerra con el Perú, la cual dinamizó aún más el poblamiento.

Las características básicas de la economía de San Vicente del Caguán fueron definidas a inicios del siglo XX cuando la colonización huilense empezó a asentarse en el municipio. En estos años se fueron creando las bases fundamentales del actual modelo ganadero, el cual sigue siendo dominante a pesar de que en los últimos años también se está explotando petróleo. La ganadería es el único sector económico que tiene canales de comercialización establecidos, aunque es importante resaltar que el valor agregado que aporta el municipio es mínimo.<sup>25</sup> San Vicente es también el principal centro comercial del norte de Caquetá y del sur del Meta y esto se mantiene a pesar de que los cultivos de coca han disminuido mucho en los últimos años. Esta vocación ganadera del departamento, definida a inicios del siglo XX, también fue promovida por el Incora en la segunda mitad del siglo (Marsh, 1983). Si bien en los años ochenta los cultivos de coca florecieron, en San Vicente su influencia nunca fue tan marcada como en el medio y el bajo Caguán (Jaramillo, Mora y Cubides, 1989).

El poblamiento de San Vicente del Caguán también se explica por la violencia partidista de mediados de siglo, lo cual a su vez es central para comprender las dinámicas espaciales del conflicto armado (Molano, 2016). Al municipio llegaron varios campesinos que venían huyendo de la violencia política del país. Algunos de ellos eran guerrilleros liberales que huyendo del ejército se establecieron en la región del Pato y conformaron allí una de las llamadas “repúblicas independientes” (Vásquez, 2014; López, 2007). La persecución del Estado en contra de estas repúblicas dio origen a las FARC, quienes desde allí empezaron a proyectar su poder hacia los llanos del Yarí y el río Caguán. El municipio es entonces un lugar clave por su historia, ubicación y dinamismo económico.

A finales de la década de los setenta las guerrillas incursionaron en el negocio de la coca y San Vicente se convirtió en un centro importante para su comercialización (López, 2007). Así como en muchos otros municipios, las FARC se fortalecieron en los años ochenta y noventa, lo cual profundizó la violencia entre el Estado y la guerrilla.<sup>26</sup> Al finalizar esta década, las FARC lograron su influencia máxima en el municipio cuando

---

**25** El ganado sale vivo del municipio y la leche es el principal producto para la subsistencia de los campesinos. La única excepción tiene que ver con las quesilleras, que fueron promovidas durante la época del despeje (Vásquez, 2015).

**26** Este municipio hizo parte de la estrategia de cerco a la capital que las FARC implementaron en la década de los noventa.

San Vicente se convirtió en la sede de los diálogos de paz y en el centro de la zona de distensión (Echandía, 2012). La confrontación armada en el municipio, como era de esperarse, se apaciguó durante el despeje.

Tras el fin de los diálogos de paz, las fuerzas armadas del Estado retornaron y la disputa entre el Estado y las guerrillas se reactivó con fuerza. Sin embargo, a diferencia de muchos otros municipios, en San Vicente los grupos paramilitares nunca se pudieron asentar. La confrontación entre el Estado y la guerrilla duró el tiempo que el expresidente Uribe duró en el poder, hasta que una nueva época de distensión llegó con la llegada de Juan Manuel Santos y el inicio de los diálogos de paz de La Habana. La calma que se siente en el municipio es una calma tensa porque se sabe que la confrontación puede iniciar en cualquier momento.<sup>27</sup>

La violencia en San Vicente tiene una lógica política. Mientras que las fuerzas armadas del Estado tienden a victimizar a los pobladores rurales, las guerrillas hacen lo propio con los habitantes de la zona urbana (Vicepresidencia de Colombia, 2003). Esta lógica de la violencia ya se había manifestado en los años ochenta cuando varios líderes de la Unión Patriótica (UP) fueron asesinados o desaparecidos (Ciro Rodríguez, 2016). Lo sorprendente es que, a pesar de esta victimización histórica, la vida pública es bastante activa. La sociedad civil está muy organizada y casi todas las veredas tienen una JAC. Son estas las que resuelven los conflictos de los campesinos y esto lo hacen por sí mismos o con ayuda de la guerrilla. La mayoría de estas juntas están en la zona rural y muchas son de izquierda. Esto, sin embargo, no las hace guerrilleras. Los campesinos de San Vicente han coexistido, cohabitado y convivido al lado de la guerrilla por más de cincuenta años. Las FARC en San Vicente, como dicen allá, son parte del paisaje. Por eso, lo más probable es que, como dice un entrevistado, “entre la guerrilla y la no guerrilla hay todo tipo de grises”.<sup>28</sup> Durante muchos años estas organizaciones campesinas no votaron. Sin embargo, en los últimos años esto ha empezado a cambiar, en parte, gracias a que las FARC ya no buscan el colapso del Estado prohibiendo elecciones en municipios olvidados.

---

**27** En enero de 2016 se posesionó el nuevo alcalde, quien fue elegido con el apoyo del Centro Democrático. Muchos temen que esta elección altere el equilibrio de los últimos años.

**28** Entrevista con un líder religioso en San Vicente del Caguán, 18 de septiembre de 2015.

El Estado local en San Vicente es pequeño y débil dada la población del municipio, la extensión del territorio y los niveles de conflictividad. El Estado tiene grandes problemas para regular la vida social y para satisfacer los derechos de la gente, a pesar de su presencia nominal. En San Vicente hay dos autoridades de facto, el Estado y las FARC, al punto que muchos en el municipio hablan de la existencia de “dos Estados”. Así como el Estado está limitado por las FARC, la guerrilla está limitada por el Estado. El orden social en el municipio resulta del ejercicio compartido de autoridad. Todos le pagan vacunas a la guerrilla y muy pocos pueden ir a la zona rural sin su autorización. Pero todo esto no quiere decir que el Estado esté ausente porque este tiene un control limitado tanto del casco urbano como de ciertas zonas rurales. La presencia estatal es fundamentalmente de tipo militar, aunque recientemente los programas asistenciales y sociales se vienen fortaleciendo. Algo similar ocurre con la administración de justicia estatal, la cual es —como mínimo— simbólica. No es exagerado decir que tanto la justicia guerrillera como la justicia de las JAC son más importantes que la justicia estatal en la resolución de los conflictos de la gente.

### **Puerto Asís**

Este municipio ha sido y sigue siendo clave para el Estado central porque es el epicentro del Bajo Putumayo. La fundación misma de Puerto Asís en 1912 respondió a la necesidad que tenía el Estado colombiano de ejercer soberanía sobre la Amazonia cuando los peruanos eran una amenaza. De ahí que la colonización inicial fue de tipo religioso y por eso el nombre del municipio honra la memoria de San Francisco de Asís (Academia Putumayense de Historia, 2012). Cuando estalló la guerra con el Perú, la colonización religiosa se volvió militar. Pero esta colonización dirigida, de tipo religioso o militar, se volvió más “espontánea” cuando empezaron a llegar campesinos desplazados por la violencia partidista de mediados de siglo XX. De ahí en adelante, la colonización del puerto fue impulsada por la bonanza maderera, las pieles y, por supuesto, el petróleo y la coca. Hoy por hoy, la frontera internacional determina la vida local, ya no por la necesidad de defender la soberanía nacional, sino por el flujo constante de personas y de bienes (no siempre legales).<sup>29</sup>

La economía de Puerto Asís es volátil, ilegal y depende del mercado internacional. A pesar de la reciente caída de los precios del petróleo y de la centralización de las regalías, en la actualidad el petróleo, la coca y

---

29 Para un análisis sobre la fluidez de esta frontera véase Molano (2011).

el comercio ligado a ellos sostienen directa o indirectamente el mercado local. La explotación de petróleo llegó a finales de los años sesenta cuando Puerto Asís se convirtió en un polo de desarrollo económico luego de que la Texas Petroleum Company pusiera en marcha los primeros pozos de petróleo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).<sup>30</sup> El boom petrolero terminó, sin embargo, cuando los precios del petróleo cayeron en los años setenta. Al petróleo le siguió la coca que fue introducida en los años ochenta y se convirtió en producto dominante en los noventa gracias a la hegemonía guerrillera y a la posterior entrada de los grupos paramilitares (Ramírez, 2001).<sup>31</sup> La bonanza cocalera empezó su ciclo recesivo a mediados del 2000 con la ofensiva del Plan Colombia. Poco a poco los cultivos fueron disminuyendo y la bonanza cocalera terminó (Vargas Meza, 2003). En su lugar florecieron las llamadas “pirámides” y, de nuevo, el petróleo. Al igual que con el boom cocalero y petrolero del pasado, tanto las pirámides como la industria extractiva entraron en crisis. En el pueblo hoy por hoy están esperando la llegada de una nueva bonanza que puede ser o bien petrolera o bien cocalera. Al igual que en Tarazá, en Puerto Asís la economía va por ciclos.

Por esta razón, no es una exageración plantear que la historia de Puerto Asís se partió en dos con la llegada de la coca. Fue Gonzalo Rodríguez Gacha, alias el Mexicano, quien llevó las primeras semillas de coca en 1979, lo cual no solo dinamizó la economía regional, sino que también dio inicio a un ciclo de violencia que aún no termina (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012).<sup>32</sup> En la década de los ochenta los carteles de la droga y las guerrillas coexistieron de forma pacífica hasta que las FARC lograron vencer militarmente a Rodríguez Gacha en 1990 y empezaron a copar los espacios que dejaban las guerrillas que se iban desmovilizando (M-19 y EPL). Si bien las FARC fueron de las últimas guerrillas en llegar al Bajo Putumayo, fueron las únicas que se lograron establecer de

---

**30** En aquella época Orito era un corregimiento de Puerto Asís.

**31** El Putumayo se convirtió en el centro de la producción cocalera gracias a que a allí empezaron a llegar los campesinos cocaleros que venían huyendo de las fumigaciones en Guaviare y Caquetá.

**32** Plantea un líder del Partido Liberal que, gracias a la coca, “por aquí han pasado todos”. Y así es: por Puerto Asís han pasado, como mínimo, diez organizaciones armadas: el M-19, el EPL, los carteles de Medellín y de Cali, las FARC, las AUC de los hermanos Castaño, el Bloque Central Bolívar de alias Macaco, los Rastrojos, la Constru y, recientemente, dicen que se aproximan los Urabeños.

forma permanente (p. 26). Todo esto cambió en 1997 cuando los hermanos Castaño crearon el Bloque Sur Putumayo (a cargo de Rafael Antonio Londoño, alias Raya Putumayo) para disputarle espacios vitales al bloque sur de las FARC y para beneficiarse del negocio de la coca.

La entrada de los paramilitares fue duramente resistida por las FARC, quienes fueron parcialmente derrotadas luego de que las fuerzas armadas del Estado se sumaran a la ofensiva de los paramilitares. Entre 2001 y 2006, los paramilitares controlaron las zonas urbanas del Bajo Putumayo y las FARC se refugiaron en las zonas rurales más alejadas en donde se cultiva la coca y se produce la pasta base (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2011, p. 20). La desmovilización de las AUC desató una nueva ola de violencia porque las FARC querían recuperar el espacio perdido y los reductos paramilitares competían internamente por el mercado. De esta disputa resultó un nuevo equilibrio entre las FARC y los Rastrojos, quienes al parecer se repartieron el negocio de la coca. La violencia ha disminuido gracias a este pacto.

La sociedad civil en Puerto Asís ha sido profundamente debilitada por la guerra. Si bien es cierto que en los últimos años la actividad social y política se está reactivando, también es verdad que esta no es ni la sombra de lo que fue. El punto máximo de la movilización social en Puerto Asís ocurrió a mediados de los años noventa con las marchas cocaleras (Ramírez, 2001). En aquel entonces los campesinos cocaleros se organizaron para demandar del Estado reconocimiento e inversión. Así pues, quienes vivían de la coca demandaban la presencia del Estado, en lugar de resistirla (Torres Bustamante, 2011). Varios líderes de estas movilizaciones fueron asesinados o desplazados cuando los grupos paramilitares ingresaron. Las FARC también atacaron a muchas de estas organizaciones cuando no las pudieron controlar. Por eso, como dice María Clemencia Ramírez, los campesinos quedaron entre el Estado —con los paramilitares de su lado— y la guerrilla (Ramírez, 2001). La reducción de la violencia de los últimos años ha abierto espacios para que la participación de las comunidades se revitalice. Hoy por hoy se están gestando procesos de unidad que combinan vías de hecho y de derecho.

Las instituciones del Estado tampoco han estado al margen de esta disputa. En la década de los noventa, cuando las FARC eran el poder real, la Alcaldía se convirtió en objetivo militar de la guerrilla. En aquella época era muy poco lo que la administración local podía hacer sin molestar a la guerrilla. Incluso, en 1997 muy pocos pudieron votar porque la guerrilla

se los prohibió (Ramírez, Bolívar, Iglesias, Torres y Vásquez, 2010). La entrada de los grupos paramilitares profundizó aún más la violencia en contra de los funcionarios públicos. La influencia de los paramilitares y sus reductos sobre el Estado ha sido más sutil. Al parecer estos grupos han logrado influir en las administraciones locales, más que con las armas, con dinero. Así, por ejemplo, el exalcalde de Puerto Asís, Jorge Coral Rivas, actualmente está en la cárcel porque al parecer recibió dineros de las bandas criminales (*El Espectador*, 2015). No existe evidencia contundente acerca de la influencia de los grupos armados sobre la administración de justicia local. Sin embargo, la ineficacia de la justicia es marcada a pesar de que en el municipio hay veintisiete funcionarios.<sup>33</sup>

**Conclusiones**

Estos cuatro municipios muestran una gran diversidad de situaciones y problemas de todo tipo, económicos, sociales, políticos, administrativos, penales, que desencadenan en debilidad institucional. También muestran lo diversa que ha sido la interacción entre los grupos armados ilegales y las instituciones locales. El cuadro 1 presenta una breve síntesis de esta diversidad.

**CUADRO 1**  
**Síntesis de los casos estudiados**

Casos	San Jacinto	Tarazá (1997-2005)	San Vicente del Caguán	Puerto Asís
Economía	Agrícola y ganadero	Cocalero y minero	Ganadero	Cocalero y petrolero
Conflicto	Pacificación	Pactos estables entre paramilitares y Estado	Disputa entre las guerrillas y el Estado y treguas	Disputa entre varios grupos y pactos inestables
Estado local	Abandonado	Cooptado	Paralelo	Disputado
Sociedad civil	Fragmentada	Fragmentada	Disciplinada y organizada	Pragmática y estratégica

Así pues, estos casos son solo una muestra del enorme desafío que tiene el Estado para diseñar una política pública de fortalecimiento institucional que funcione y que no se limite a diseñar modelos impuestos

**33** Este es un gran número teniendo en cuenta que Puerto Asís es la cabecera de circuito y que en los otros municipios estudiados el número de funcionarios judiciales no supera a diez funcionarios.

desde Bogotá que no tienen en cuenta las particularidades de los municipios. Somos conscientes de que estos cuatro municipios no representan la gran variedad de casos presentes en la periferia de Colombia. Es muy importante que esta investigación de casos continúe. Sin embargo, estamos convencidos de que entre los casos estudiados está incluida buena parte de esa diversidad institucional que tiene Colombia en su periferia. En todo caso, ellos sirven para justificar la idea de que la política de construcción de Estado que acompaña a la paz territorial debería ser focalizada y adaptada a las particularidades de los territorios. En el próximo apartado profundizamos en este punto.

### **Tipologías de municipios**

A partir de estos cuatro estudios de caso se extrajo una tipología del funcionamiento de las instituciones formales e informales en municipios des-institucionalizados. Esta tipología es distinta de la distinción meramente cuantitativa que se propuso en el segundo capítulo de este libro, entre municipios con capacidad local crítica (CLC) y capacidad local baja (CLB), y que tenía el propósito de diferenciar los municipios en mal y en peor estado desde el punto de vista de su capacidad institucional. La tipología que aquí proponemos, en cambio, es un intento analítico por mostrar, al interior de los 409 municipios con CLC y CLB, las diferentes maneras como la falta de capacidad institucional se manifiesta dependiendo de su contexto social, económico y político. Aquí la distinción no se centra en la idea de más o menos capacidad, sino de tipos de incapacidad institucional, según criterios más inductivos que deductivos y que fueron surgiendo de la investigación de cada caso, de nuestra observación, nuestras entrevistas, etc., tales como la presencia de actores armados, la economía, la historia municipal (*path dependence*), la geografía, el tipo de población, entre otros. Esta tipología no busca únicamente comprender los órdenes locales que crean los grupos armados ilegales (véanse Arjona, 2016; González, Guzmán, Barrera, 2015; Valencia y Ávila, 2016). Por el contrario, aquí proponemos una caracterización del Estado local, la cual se enfoca en las interacciones que tienen las instituciones formales con los actores locales poderosos (armados o no).

Esta tipología es entonces un intento, limitado pero útil, por reconocer las complejidades de la periferia para poder idear estrategias diferenciadas que sean sensibles a las realidades locales y que, a la vez, garanticen una coherencia nacional. Nuestro propósito es que esta propuesta sirva

para comprender: 1) qué tanto puede impactar el actual proceso de paz el futuro de los distintos municipios; 2) cuáles son los principales retos de un posacuerdo con las guerrillas; y 3) qué estrategias podrían impulsarse para reconstruir el Estado en cada tipo de municipio. A continuación presentamos las características básicas de cada tipo ideal.

**Estado abandonado.** Este tipo de municipios se caracterizan porque el Estado es, en teoría, la única autoridad legítima. El abandono, sin embargo, es notorio. Estos municipios tienen un desempeño institucional deficiente a pesar de que el conflicto armado terminó. En otras palabras, si bien el Estado monopoliza la coacción, en la práctica este sigue teniendo limitaciones importantes tanto para garantizar los derechos de la gente como para regular la vida social. El clientelismo y la ausencia de una burocracia profesional son parte importante del problema. En estos municipios las economías extractivas o ilegales no prosperaron y, si existen, son marginales. Aquí no hay ni guerrillas ni grupos neoparamilitares. En pocas palabras, a estos municipios llegó la paz, pero no el Estado y mucho menos el Estado social. La pacificación suele ser el resultado, por un lado, de la derrota de las guerrillas y, por el otro, de la desmovilización exitosa de los grupos paramilitares. Con la desmovilización de estos últimos, el Estado terminó monopolizando las estrategias contrainsurgentes que en el pasado implementó con ayuda de los grupos paramilitares. El tejido social está fracturado y la vida pública es bastante débil, entre otras razones, por la importancia de la política clientelista e ilegal y por la desconfianza en el Estado, la cual se debe a la combinación de estrategias legales e ilegales en contra de las guerrillas. El caso de San Jacinto es el mejor ejemplo de este tipo de municipios.

**Estado cooptado.** Llamamos Estado cooptado a los municipios en donde un actor poderoso —o una coalición de estos actores— es capaz de controlar al Estado, subordinarlo y ajustarlo a sus intereses. Estos municipios muestran fenómenos de corrupción sistémica y, en muchas ocasiones, bajos niveles de violencia. En esos municipios, el Estado monopoliza la coacción y actúa dentro de la legalidad pero solo en apariencia. La corrupción continúa porque el Estado ha sido cooptado o neutralizado. En casos extremos, la cooptación llega a reconfigurar el diseño mismo de las instituciones. Esto es precisamente lo que Luis Jorge Garay ha denominado la “reconfiguración cooptada del Estado”. En estos casos, las instituciones no solo han sido neutralizadas, sino que los poderes mafiosos han logrado rediseñar el Estado para ponerlo a su servicio (Garay Salamanca, León-Beltrán, Salcedo-Albarán y Guerrero, 2008). Es preciso

aclarar que el Estado puede ser cooptado por élites locales (así ha sucedido durante buena parte de la historia de la periferia colombiana), por grupos guerrilleros,<sup>34</sup> por grupos paramilitares y por complejas alianzas entre ellos. Sin embargo, también es cierto que mientras que los grupos paramilitares tienden a incrustarse en el Estado, las guerrillas no lo hacen. El limitado alcance que ha tenido la “FARC-política”, en comparación con la “parapolítica”, podría ser una muestra de ello.<sup>35</sup> El caso de Tarazá entre 1997 y 2005 es un buen ejemplo de este tipo ideal porque en esta época el municipio fue prácticamente cooptado por los grupos paramilitares.

**Estado paralelo.** Los municipios con Estado paralelo se caracterizan porque en ellos hay, como mínimo, dos autoridades de facto. Allí existe, por decirlo de alguna manera, un oligopolio. En estos municipios las autoridades sociales y los habitantes tienen que aprender a vivir entre estos poderes, lo cual implica conocer y seguir las reglas que ellos imponen. El desafío central para construir Estado es la existencia de un orden alternativo que regula la vida social de forma más efectiva que el mismo Estado. En municipios afectados por la violencia, las guerrillas suelen ser ese poder paralelo. En estos municipios las guerrillas no solo no han sido derrotadas, sino que lograron resistir la entrada de los grupos paramilitares y de las distintas políticas de seguridad. Es por eso que el orden social en estos municipios es el resultado de las acciones del Estado y de la guerrilla quienes, dependiendo de las dinámicas nacionales de la guerra, a veces entran en disputa y a veces conviven de forma pacífica. Si bien las instituciones estatales son pequeñas y precarias, esto no quiere decir que el Estado esté ausente por completo. No son municipios sin Estado. A pesar de la violencia, la vida pública es activa y vibrante. En este contexto, las organizaciones sociales tienden a estar cohesionadas en torno a un proyecto de izquierda y la influencia de los partidos tradicionales suele ser menor. Esto, por supuesto, no quiere decir que las organizaciones sociales sean de la guerrilla. Ellas deben convivir con esta, se ajustan a su poder real porque no hay opción y, en ocasiones, simpatizan con su proyecto político. El caso de San Vicente del Caguán es un buen ejemplo de este tipo de municipios.

---

**34** Se ha documentado, por ejemplo, que las guerrillas no solo se han insertado en varias administraciones locales (Peñate, 1999; Rangel, 1997), sino que los grupos paramilitares aprendieron estas estrategias de la guerrilla (López, 2010).

**35** Para una discusión sobre las razones que explican estas diferencias véase López (2010).

**Estado disputado.** En los municipios con Estado disputado dos o más fuerzas políticas dominantes se disputan el control territorial, social, económico e institucional. Los ganadores tienden a subordinar, temporalmente, o a excluir a sus oponentes. A veces quien gana se queda también con las instituciones estatales, que en muchas regiones son todo: la burocracia, la Policía, los contratos, las fuentes de empleo y el presupuesto. Quienes pierden, por el contrario, quedan excluidos: ingresan al sector privado —si es que existe—, se van por un tiempo o se quedan haciendo oposición. No en pocas ocasiones el ganador utiliza al mismo Estado para perseguir a sus opositores, quienes a su vez lo resisten con fuerza. El Estado es débil porque no es autónomo y esta falta de autonomía responde a un juego de suma cero en el cual el ganador se lleva todo y el perdedor se queda sin nada.

En municipios afectados por el conflicto armado, el Estado disputado es común en presencia de mercados volátiles, dependientes y, generalmente, ilegales. La existencia de este tipo de mercados explica, en buena medida, tanto la persistencia de la violencia como la disputa y el acomodamiento entre los distintos actores armados. La violencia entre ellos tiende a aumentar cuando un actor busca desafiar el *statu quo* y a disminuir cuando un nuevo pacto se acuerda. En estos municipios las guerrillas no son ni irrelevantes ni hegemónicas. Ellas son uno de los tantos actores armados que participan en los negocios ilegales y suelen tener una gran influencia en las zonas rurales más apartadas en donde se produce la materia prima. El mercado ilegal no solo explica la persistencia del conflicto, sino también la debilidad del Estado y la fragilidad de la sociedad civil. Tanto la corrupción como la influencia de los actores armados en el sector público suele ser importante, aunque es inestable en el tiempo. La vida social suele estar fragmentada, las organizaciones sociales debilitadas y el cumplimiento de la ley, como mínimo, es selectivo. El caso de Puerto Asís ilustra bien este tipo ideal.

### **Apéndice: perspectiva cuantitativa de la tipología**

En este breve apéndice hicimos un ejercicio que consiste en relacionar la tipología con los datos existentes sobre presencia de grupos armados ilegales con el propósito de sacar algunas conclusiones tentativas. Si bien estas conclusiones deben ser interpretadas con cautela, ellas brindan una herramienta interesante para entender cómo podría operar la institucionalidad local en el territorio del país.

Nos concentramos en los 409 municipios con capacidad local crítica o baja (CLC y CLB), según fueron definidos en el capítulo cuantitativo de este libro. Allí observamos la distribución de la presencia de los grupos armados ilegales. La presencia se define por el reporte de ataques<sup>36</sup> entre el primero de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2014. Es importante hacer dos aclaraciones. Primero, el subregistro es alto cuando se mide la presencia de un grupo armado por sus ataques. Un grupo puede estar presente a pesar de que no haya ataques y esto puede estar relacionado con la consolidación de un poder hegemónico (Arjona y Otálora, 2011). El mapa 1, por ejemplo, muestra como municipios sin presencia guerrillera algunos municipios en los cuales las FARC históricamente han tenido mucho poder: Mesetas (Meta), Cartagena del Chairá (Caquetá), Puerto Leguizamó (Putumayo) y Puerto Guzmán (Putumayo). Segundo, la presencia de un grupo armado dice poco sobre el grado de control que estos ejercen en el municipio. Se sabe, por ejemplo, que los grupos armados a veces gobiernan la vida social y a veces poco interfieren (Arjona, 2016; Staniland, 2012). Esta es entonces una aproximación conservadora de la presencia de los grupos armados.

El mapa 1 identifica: 1) presencia exclusiva de guerrillas, 2) de grupos neoparamilitares, 3) de ambos, y 4) sin presencia de grupos armados al margen de la ley. Los municipios con Capacidad Local (CL) aparecen en color arena.<sup>37</sup>

Los territorios sin presencia, en azul en el mapa, son aquellos que no reportan actividad de grupos armados ilegales pero tienen una institucionalidad deficiente. Este tipo de municipios tiende a coincidir con nuestra tipología de Estado abandonado. En estos lugares, el Estado es la única autoridad legítima y, sin embargo, no tiene los elementos básicos para regular la vida social y para garantizar los derechos de las personas.

---

**36** Por ataque se entiende: acciones unilaterales por parte de los grupos armados ilegales. Pueden ser contra los civiles —como masacres— o contra objetivos militares —como emboscadas—. También pueden ser bombardeos, hostigamientos, etc. Los ataques se diferencian de los enfrentamientos porque no hay un intercambio de fuego entre dos grupos o más aunque es normal que un ataque lleve a un enfrentamiento cuando el objetivo es militar y este último tiene tiempo de reaccionar. Esta información fue suministrada por Juan Fernando Vargas de la Universidad del Rosario.

**37** Si bien también existe presencia de grupos armados ilegales cuando la capacidad institucional es alta decidimos excluir esta información por simplicidad y porque son una minoría.

En segundo lugar, en naranja están los municipios con presencia exclusiva de grupos neoparamilitares. En estos casos el riesgo de captura es mayor, lo cual nos aproxima a nuestra idea de Estado local cooptado. Este es el caso más difícil de caracterizar, por dos razones: 1) los paramilitares no son los únicos que han cooptado las instituciones aunque sí lo han hecho de manera más sistemática y porque 2) la cooptación también puede ocurrir en municipios que reportan relativamente buenos indicadores de desempeño institucional.

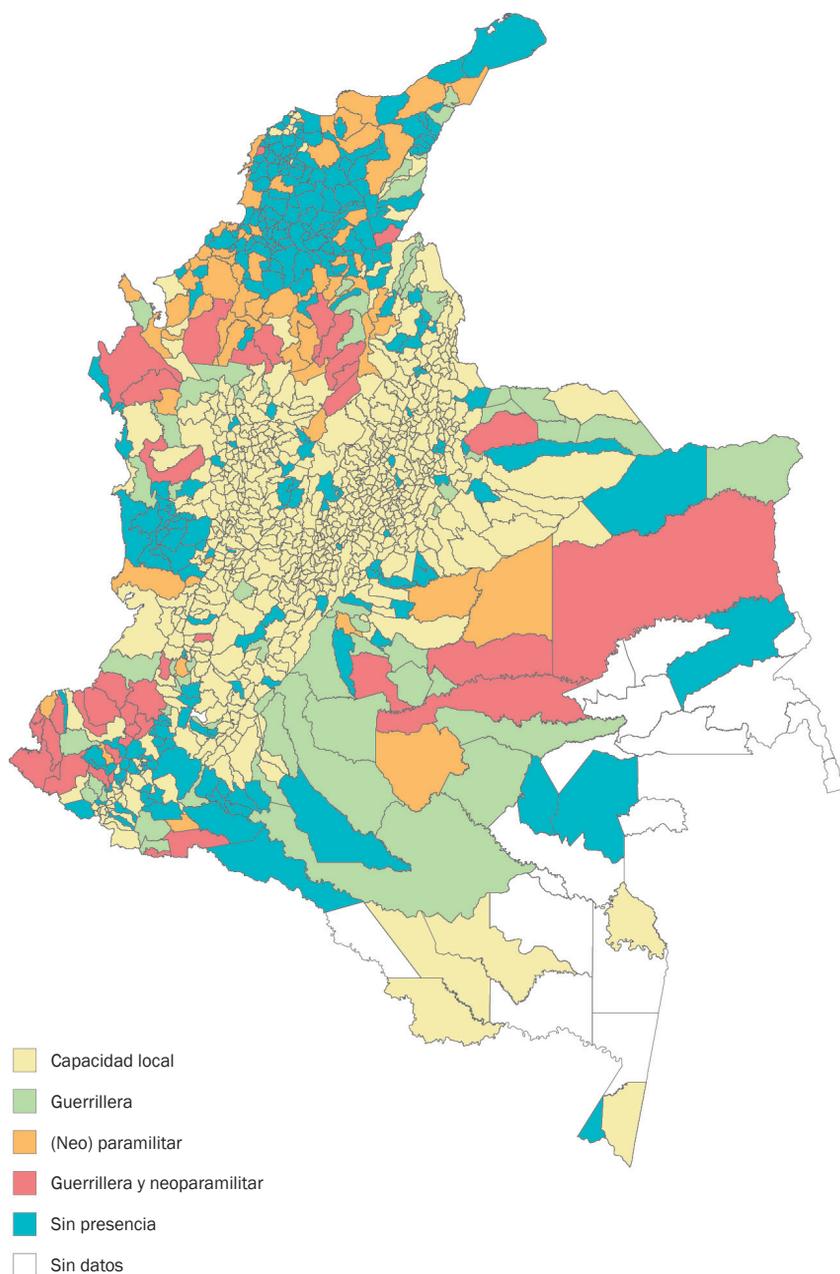
En tercer lugar, el verde muestra a los municipios que solo reportan presencia de las guerrillas, lo cual tiende a coincidir con el tipo de Estado paralelo. Pero hay que tener cuidado; en muchos municipios las guerrillas han operado de manera similar a como operan los paramilitares, capturando la institucionalidad.<sup>38</sup> Finalmente, los municipios en rojo son aquellos que reportan presencia tanto de la guerrilla como de los grupos neoparamilitares. Estos casos tienden a coincidir con lo que aquí hemos llamado Estado disputado, porque en ellos conviven distintas fuerzas políticas y militares que se disputan las rentas y el control del territorio. La violencia puede exacerbarse fácilmente en estos territorios.

---

**38** Al respecto véase Barrera (2015). Publicaciones recientes tienden a enfatizar la naturaleza política de las FARC, lo cual es, como mínimo, una simplificación problemática (Molano, 2016; Valencia y Ávila, 2016).

## MAPA 1

### Presencia de grupos armados ilegales en los 409 municipios con capacidad local crítica o baja



FUENTE: Base de conflicto Juan Fernando Vargas/ Cálculos propios.



## CAPÍTULO 4. LAS VÍAS

Aquí retomamos lo dicho en la parte teórica (capítulo 1) sobre los elementos que deberían ser tenidos en cuenta a la hora de construir instituciones locales. La pregunta que ahora nos hacemos es ¿qué hacer en estos territorios en donde la capacidad institucional es baja o inexistente?

En aras de la simplificación, es posible afirmar que la creación de Estado es una tarea que depende, básicamente, de dos atributos: 1) la eficacia en la consecución de sus propósitos y 2) la inclusión de la sociedad civil en los procedimientos que utiliza para conseguir tales propósitos.<sup>1</sup> La eficacia tiene que ver con el poder para tomar, ejecutar o imponer, si es del caso, las decisiones a partir de normas constitucionales y legales. La participación es la disposición que tiene el Estado para escuchar y tramitar las demandas sociales. La eficacia es un atributo asociado al ejercicio legal de la soberanía o del *imperium*;<sup>2</sup> la participación es un atributo proveniente de la sociedad y depende de la sintonía ya anotada entre presión popular para la creación de instituciones más participativas y la respuesta institucional. Este modelo se justifica, además, porque son los dos factores en tensión que, a nuestro juicio, están presentes en los borradores de La Habana y que determinarán la suerte de las políticas públicas en un eventual escenario de posacuerdo con las guerrillas.

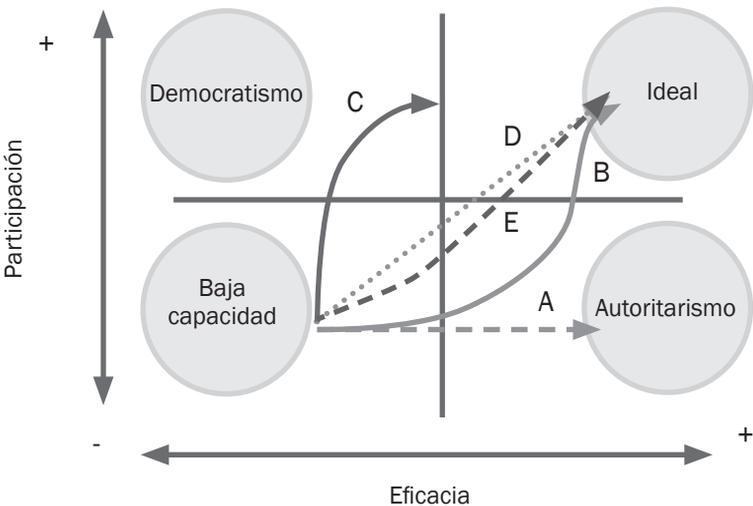
- 
- 1 Somos conscientes de que estos conceptos implican una gran cantidad de complejidades conceptuales y prácticas. Sin embargo, aquí los asumimos en su sentido más simple y común.
  - 2 En la Antigua Roma, el *Imperium* designaba el poder de mando y castigo del gobernante sobre los ciudadanos y el dominio sobre los territorios conquistados.

El Estado moderno se construyó a lo largo un largo proceso histórico en el que las necesidades de eficacia (*imperium*, desde arriba hacia abajo) y las exigencias de inclusión (participación, desde abajo hacia arriba) fueron evolucionando, de forma no lineal y compleja (Tilly, 2007), en medio de una fuerte tensión constructiva pero virtuosa hasta encontrar un punto de relativa estabilidad.

Es posible graficar esta evolución convirtiendo los dos atributos anotados en variables continuas. En la gráfica 1, cada eje (horizontal y vertical) representa, a manera de un continuum (de menos a más) las dos variables anotadas: eficacia (*imperium*) y participación (*inclusiveness*). La hipótesis que subyace a la gráfica es la siguiente: el proceso de construcción de instituciones democráticas se logra conciliando las demandas de participación ciudadana con las necesidades de imposición del poder estatal. En términos de Michael Mann, la construcción de “poder infraestructural” se logra en la delimitación de una vía intermedia entre eficacia y participación que sea el resultado (virtuoso) del mayor grado de eficacia posible compatible con el mayor grado de participación existente y viceversa.

El extremo superior izquierdo es el caso ideal descrito en los párrafos anteriores. Aquí la eficacia y la participación se refuerzan en una especie de incidencia recíproca virtuosa. Es la combinación que resulta de combinar un alto poder infraestructural con un bajo poder despótico.

**GRÁFICA 1**  
**Tipos de instituciones y trayectorias**



El extremo inferior izquierdo de la gráfica representa el grado mínimo de ambos atributos institucionales (participación y eficacia).<sup>3</sup> En este punto existe una situación de vulnerabilidad y de discriminación de la población. Algo similar a lo que Hannah Arendt (1982) denominaba “no tener derecho a los derechos”, o lo que se describe en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* como una situación de fascismo social (Santos y García Villegas, 2001).<sup>4</sup>

Los dos casos intermedios se explican de la siguiente manera: el primero, en el extremo izquierdo superior, combina un máximo de participación con un mínimo de eficacia. Este ideal suele tener alguna acogida entre quienes se adhieren a la democracia radical, cuya idea central es mostrar los límites de la democracia formal y poner de presente la necesidad de una mayor participación (Laclau y Mouffle, 1985). Esta parece ser la idea que inspira el contenido de los borradores que han sido firmados en las negociaciones de La Habana, en parte gracias a la presión de las FARC por la participación. Allí se contempla una larga serie de programas destinados a la integración del campo y de la periferia como parte de un proyecto de construcción de Estado-nación. Entre esos programas se destacan los siguientes: una Reforma Rural Integral (RRI), un sistema de información catastral (SIC), una serie de programas socioeconómicos con enfoque territorial (PDET), un programa integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) y una larga lista de medidas destinadas a promover la participación libre y segura de las comunidades en los procesos de decisión. Esta visión también se puede encontrar en las normas que consagran la descentralización, y en los mecanismos de participación política diseñados en la Constitución de 1991 y, sobre todo, en la defensa que algunos constituyentes de izquierda hicieron de esas normas en la Asamblea Nacional Constituyente que dio lugar a la Constitución.

El problema con estas posiciones es que, como lo muestra la experiencia con la Constitución de 1991 en materia de descentralización (Gu-

---

3 En relación con la situación de “baja capacidad”, valen las anotaciones hechas al inicio (nota 2) sobre la ambivalencia de apelativos tales como bajo, débil, colapsado, etcétera, para calificar las situaciones que representa este punto de la gráfica; con respecto a estas dificultades véase Dewey (2015).

4 Ahora bien, en aras de la discusión, no toda situación de ausencia de capacidad institucional implica necesariamente un grado severo de discriminación. Sin embargo, en el caso colombiano, esta debilidad sí se suele caracterizar por este fenómeno de segregación.

tíerrez, 2010; López, 2010), el empoderamiento de las comunidades y de la democracia participativa no funciona bien sin la existencia de instituciones locales fuertes.

Por último, en el extremo inferior derecho encontramos la institucionalidad autoritaria, en donde se combina un ejercicio máximo de poder con una baja participación. Este tipo de Estado logra pacificar el territorio e impone un orden, con lo cual se garantizan ciertos derechos, pero ello lo hace de forma despótica. Muchos intentos por llevar el Estado a la periferia en Colombia se han reducido a la creación de este tipo de Estado.<sup>5</sup> Este es el caso de los regímenes militares y autoritarios en sus diversas manifestaciones. Todos ellos desconocen el hecho de que la participación popular es fundamental para la construcción de instituciones porque, como se mencionó anteriormente, la ausencia de canales institucionales para tramitar las demandas sociales puede incentivar manifestaciones violentas.

Volvamos entonces a la pregunta inicial: ¿cómo crear instituciones locales eficaces y legítimas? O dicho en otros términos, ¿cómo transitar en la gráfica desde un punto inferior izquierdo hacia un punto ubicado en el extremo superior derecho?

Al respecto, hemos identificado cinco caminos, cada uno de ellos representado por una línea oblicua que va desde la situación de extrema debilidad institucional hasta la de mayor capacidad institucional. El primero de ellos, el camino A, es el defendido por los regímenes militares en Colombia y América Latina y concibe el desafío constitucional como una tarea que empieza y termina por la pacificación del territorio, como imposición del orden, sin participación. Este camino no solo es inaceptable desde el punto de vista ético y de los derechos (al sacrificar los derechos de una parte de la población para mejorar la condición del resto de la sociedad), sino también desde el punto de vista empírico. La experiencia muestra que no hay ninguna garantía de que esta vía tenga éxito. Tal vez es lo contrario, la imposición de la fuerza sin derechos humanos, sin democracia y sin control parece, al menos en América Latina, reproducir la violencia y la debilidad institucional más que otra cosa.

El segundo camino, el B, se propone alcanzar el objetivo a partir de una lógica secuencial, en donde lo primero es la eficacia. Este camino con-

---

5 Véase un texto en el que recogemos evaluaciones críticas del Plan Nacional de Consolidación que se adelanta actualmente en Colombia (García Villegas y Espinosa, 2012).

sidera que lo primero que hay que hacer es pacificar el territorio (expulsar o doblegar a los enemigos) y luego, solo luego, cuando este objetivo se haya logrado, preocuparse por la legalidad y la apertura democrática del Estado. El Plan Nacional de Consolidación Territorial, adoptado por el Gobierno nacional, parece haber adoptado este modelo (García Villegas y Espinosa, 2012; Palou, 2011). Una vez se haya alcanzado la pacificación del territorio, se produce una etapa de transición del Gobierno militar al civil en el que prevalece la protección al ciudadano, para luego, finalmente, cuando se haya consolidado dicha protección, pasar al tercer escalón de estabilización en el que se consolida el desarrollo económico, social e institucional.

Aunque la vía B resulta atractiva desde un punto de vista militar y de la consecución del orden, ha demostrado ser inconducente y, peor aún, contraproducente para la creación de una institucionalidad eficaz y democrática debido a que, en muchas ocasiones, esa primera etapa de predominio militar se traduce en graves violaciones de derechos humanos. Luego del juicioso análisis hecho por López (2016) de este y otros programas similares, concluye lo siguiente: “entre más énfasis militar contrainsurgente y erradicador antinarcóticos tuvo el programa presidencial peores fueron los impactos sobre la estatalidad municipal. Pura o demasiada coerción obstruye más que fortalece las tres dimensiones básicas de estatalidad” (p. 312). Hay, sin embargo, parafraseando a la autora, una excepción: a pesar de la intensidad de la coerción, cuando la intervención se prolonga por más de cinco años mejoran significativamente los indicadores de extracción y capacidad fiscal local.

El tercer camino, es decir el C, se origina en una lógica contraria a las dos anteriores. En lugar de priorizar la eficacia, enfatiza la participación. Su idea consiste en introducir reformas institucionales que fomentan la participación con la esperanza de que el apoyo popular a la apertura democrática sirva para fortalecer las instituciones estatales. Esta perspectiva inspiró algunos de los diseños consagrados en la Constitución de 1991, en particular aquellos relacionados con la descentralización y los mecanismos de participación política. Este camino supone que las instituciones se pueden construir desde abajo, desde las comunidades, soslayando la intervención estatal. Sin embargo, luego de más de veinte años de implementación de la Constitución, hoy son evidentes los límites e incluso los peligros de esta vía. No solo es muy probable que la participación no jalone la eficacia en estas zonas, sino que, peor aún, las nuevas instituciones

democráticas sean capturadas y corrompidas por organizaciones delincuenciales (García Villegas y Revelo Rebolledo, 2010; Gutiérrez, 1996, 2010; López, 2010). Aquí vale la célebre afirmación de Albert Hirschman según la cual no todas las cosas buenas vienen juntas (*not all good things come together*) (Hirschman, 1977).

El cuarto camino, el D, supone que es posible construir simultáneamente eficacia y participación, lo cual es, como hemos dicho en repetidas ocasiones, el camino adecuado desde el punto de vista de la axiología constitucional (García Villegas y Uprimny, 1999).

¿Qué vía tomar para construir Estado en los municipios desinstitucionalizados? Aquí retomamos la tipología de municipios desinstitucionalizados para proponer que la combinación entre eficacia y participación debería funcionar de forma diferente en cada tipo de municipio. De esta forma, el camino D puede ser factible en los casos que hemos denominado como “Estado abandonado”, es decir en aquellos territorios en los cuales el Estado es más nominal que efectivo y en donde no tiene la competencia de otro actor armado. Puede incluso que este camino resulte adecuado en aquellos casos de “Estado paralelo”, en donde el actor armado son los grupos guerrilleros porque, si el proceso de paz es exitoso, el Estado no enfrentaría competidores armados sino aliados. En estos casos, una dosis mayor de participación podría funcionar en estos municipios para demostrar que las instituciones son capaces de acomodar a nuevas fuerzas políticas. Ahora bien, incluso si la desmovilización se hace bien, la eficacia estatal sigue siendo necesaria para prevenir que nuevos actores armados lleguen a llenar los vacíos que dejan las guerrillas y a atentar contra la vida e integridad de las nuevas fuerzas políticas. En estos contextos, la seguridad y resolución de conflictos son un reto importante teniendo en cuenta que las guerrillas son quienes garantizan el orden y respaldan la resolución de conflictos en las zonas rurales.

¿Pero qué ocurre en los otros dos casos de la tipología que hemos propuesto en páginas anteriores, es decir de “Estado disputado” y “Estado cooptado”? En estos casos parece poco factible que se pueda construir un Estado local sin una dosis fuerte de autoridad que neutralice a las fuerzas ilegales. Todo indica que aquí la primera tarea estatal consiste en derrotar a la criminalidad organizada. ¿Cómo lograr que el uso de la fuerza se haga dentro del marco constitucional?

Quizás la respuesta a esta pregunta sea un quinto camino, que aquí denominamos E, el cual reconoce la necesidad práctica de una cierta

secuencialidad entre los dos objetivos perseguidos (eficacia y participación), pero condiciona tal hecho a la presencia efectiva del sistema judicial en esa transición. Nuestra preferencia por esta vía explica la importancia que le hemos dado en este libro al tema de la justicia.

En la práctica, la concomitancia plena entre eficacia y participación puede ser un propósito difícil de lograr. Ello se debe a que existe una cierta condicionalidad entre estos factores.<sup>6</sup> El camino E intenta responder a esta dificultad. Exige que la acción militar destinada a la reducción de los actores armados del territorio esté acompañada por un control judicial fuerte, encaminado a la protección de los derechos fundamentales de quienes habitan el territorio en donde tienen lugar las operaciones militares. Algunos aspectos del objetivo restante, como por ejemplo, la participación ciudadana, la inversión social o el ejercicio de la democracia representativa, podrían diferirse temporalmente pero siempre bajo la vigilancia y el control del sistema judicial. En este sentido, el camino E es una especie de estado de excepción controlado institucionalmente, delimitado de manera espacial y, también, por supuesto, delimitado en el tiempo.

El énfasis en la autoridad es entonces crucial tanto en el Estado disputado como en el cooptado. Sin embargo, las estrategias concretas para aumentar la eficacia estatal también deberían ser diferentes. En el Estado disputado la expulsión militar de los actores armados que ocupan la zona y que no quieren dejar las armas es central. En estos casos, las estrategias de reconstrucción deberían apoyarse en los sectores más reformistas y trabajar de la mano con los grupos guerrilleros que decidan dejar las armas. En otras palabras, el Estado podría tomar partido entre los actores en disputa y apoyar a quienes optan por la vida civil. En el Estado cooptado también se necesita una dosis importante de autoridad, pero esta es de

---

6 Puede haber un Estado eficaz (aquí adoptamos un concepto mínimo, casi hobbesiano de eficacia y, en consecuencia, no nos referimos a eficacia de tipo administrativo o gubernamental), que no sea democrático ni legal, y puede incluso haber un Estado legal con deficiencias en términos de participación, pero no es posible encontrar una situación en la cual exista una verdadera democracia y legalidad sin Estado eficaz (O'Donnell, 1993). Puede haber, eso sí, carencia de todos los elementos: en territorios dominados por actores armados que desafían al Estado no es posible hablar de democratización o de protección de derechos. Alguien podría afirmar que los actores armados, cuando imponen el orden y la seguridad, están garantizando derechos; sin embargo, nosotros descartamos esa posibilidad y sostenemos que no se puede garantizar un derecho por medios ilegales.

otro tipo. Si los grupos guerrilleros son quienes capturan al Estado local se esperaría que su desmovilización atienda buena parte del problema. Si el proceso fracasa o la desmovilización no se hace bien, además de desalojar militarmente a los grupos armados que no quieren dejar las armas, es necesario dismantelar todas sus redes de apoyo y perseguir a la criminalidad organizada. No sobra agregar que este es el principal desafío en donde las bandas criminales han logrado consolidar un poder hegemónico. Así pues, mientras que para enfrentar el Estado disputado se necesita más seguridad que justicia, en el Estado cooptado se necesita más justicia que seguridad.

El reto consiste, entonces, en pensar en políticas públicas innovadoras que logren encadenar de la mejor manera posible los dos objetivos (eficacia y participación) luego de un eventual acuerdo de paz con las guerrillas. El aparato de justicia puede servir como garante y como articulador de estos dos objetivos en lugares ocupados por actores armados. Es posible diseñar políticas judiciales *ad hoc* (unidades especiales de fiscalía, jueces *ad hoc*, por ejemplo) que logren dar cuenta de las particularidades (sociales, militares) de esos lugares y que, por eso mismo, permitan lograr una transición que optimice los elementos del Estado social de derecho y que a la vez garantice la transparencia y la eficacia del sistema de justicia. Pero el diseño de esas políticas públicas es un tema delicado y difícil que abordamos en el capítulo siguiente.

## **CAPÍTULO 5. DISEÑOS INSTITUCIONALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ**

### **Los límites del Estado**

Quizás valga la pena hacer una anotación final sobre la dimensión global de la construcción de instituciones locales. Algunas de las dificultades propias de la construcción de instituciones locales están relacionadas con variables globales frente a las cuales ni el Estado colombiano ni el municipio tienen posibilidad de hacer algo. Este es el caso de los precios internacionales del petróleo y del oro, de gran incidencia en muchas regiones del país, o incluso de los productos agrícolas como la palma o el café. Es por esto que el desafío de construir Estado en municipios como Tarazá y Puerto Asís es más complejo que en San Jacinto porque este último, a pesar de la concentración de la tierra, no tiene cultivos de uso ilícito ni economías de tipo extractivo. Pero quizás lo más importante es el tema de las drogas ilegales. Todo sería más fácil en Colombia (muchísimo más fácil) si no existiera la llamada “guerra contra las drogas” impuesta por Estados Unidos y respaldada por los países desarrollados, las organizaciones internacionales y el derecho internacional. El prohibicionismo penal en materia de drogas ha producido efectos devastadores en las instituciones locales, ligados a los incentivos que crea para el desarrollo de mafias, ejércitos ilegales y corrupción política; y esos efectos son particularmente visibles en los municipios con problemas de capacidad institucional que estudiamos en esta investigación. Por eso, el país debe seguir promoviendo el desmonte de esta política.

## Las visiones encontradas sobre la construcción de Estado

Ahora bien, vale la pena ahondar en la eventual sintonía entre gobernantes desmovilizados y Gobierno central en relación con un proyecto de fortalecimiento institucional. Lo primero que hay que decir es que esta no será una tarea fácil. La dificultad radica en que el Estado y los grupos guerrilleros tienen visiones muy diferentes sobre la manera como se debe construir institucionalidad. Esto se aprecia, como se dijo antes, en los borradores aprobados en los acuerdos de La Habana. Ambos tienen recetas muy diferentes para construir el Estado local. Las FARC y el ELN, por su ideología (no por sus actos), creen que lo fundamental es empoderar a las comunidades. El Estado, por su parte, cree que lo esencial es desterrar la criminalidad y pacificar el territorio. Los primeros quisieran construir Estado a partir del fortalecimiento de organizaciones de base y con poca fuerza pública; los segundos quisieran hacer eso con las fuerzas armadas y con poca participación ciudadana.

Pero esta tensión entre visiones encontradas no está llamada a presentarse solamente en La Habana, sino que es, como fue mostrado en el capítulo anterior, una tensión que surge al interior del Estado mismo entre dos visiones políticas diferentes, una más autoritaria, y generalmente invocada por la derecha política, y otra más participativa y comunitaria y generalmente invocada por la izquierda.

En todo caso, un proyecto de integración nacional y de construcción de instituciones locales necesita de un delicado balance entre, por un lado, la participación ciudadana, el compromiso comunitario y el involucramiento de los movimientos sociales y, por el otro, el acompañamiento legal y democrático (con jueces más que con ejército) del Estado central. Por eso es necesario empezar a pensar, desde ya, en diseños institucionales adecuados que hagan frente a las complejas realidades que condicionan el éxito de este gran proyecto de paz y desarrollo.

Las reformas que se aprueben deberán conciliar ambas miradas: las necesidades de seguridad y las necesidades de participación. Dicho de otro modo, la reforma debe lograr el mayor grado de participación posible, compatible con el mayor grado de orden posible. Para conseguir semejante equilibrio se debería priorizar la justicia y eso se podría lograr a través de la creación de un *Sistema Integrado de Justicia Territorial* (SIJT). Un sistema de este tipo, bien diseñado y con recursos, tiene la vocación de conectar lo comunitario con lo coactivo; la participación con la resolución

pacífica de conflictos. La justicia es la parte del Estado que más cercana está de las comunidades, por el tema de los derechos, y que al mismo tiempo más conectada está con las necesidades de legalidad y orden, por el tema del castigo a los infractores.

## **La justicia como eje de la articulación entre participación y autoridad**

En el nuevo proyecto de construcción de Estado local, la justicia y la seguridad ciudadana son los elementos claves. No son los únicos aspectos por mejorar, desde luego. La construcción de Estado, como dijimos en el capítulo teórico, es un proceso largo y complejo que involucra muchos elementos, entre los cuales se encuentran la obtención del monopolio legítimo de la violencia, el fortalecimiento de la capacidad tributaria, la consolidación de un aparato burocrático eficiente, la existencia de jueces independientes y con capacidad para tomar decisiones que se impongan a los actores sociales, la implantación de un sistema de competencia política abierta entre los partidos y las facciones, el logro de unas condiciones mínimas de igualdad material y de igualdad de oportunidades entre los ciudadanos a través del mercado y las políticas sociales.

Todos esos elementos son importantes. No obstante, creemos que el fortalecimiento de la justicia (tema que hemos venido estudiando en *Dejusticia* desde hace muchos años), al menos en buena parte de esos municipios, es un asunto prioritario y fundamental. Podría decirse que la justicia es una condición necesaria, aunque no suficiente, del proceso de construcción de Estado en el territorio. Es decir que aunque no basta en sí misma para tener Estado, es difícil pensar que podría haber Estado sin ella.

La justificación de este énfasis es la siguiente: la justicia es la parte de la institucionalidad estatal que mejor sirve de conector entre la efectividad del Estado de derecho y las necesidades de seguridad y consolidación del *imperium* estatal, por un lado, y las necesidades de construcción de una ciudadanía activa, participante y con derechos, por otro. Dicho en otros términos, los jueces tienen, de una parte, la independencia suficiente del poder ejecutivo y de la fuerza pública para poder controlar sus acciones y, de la otra, la cercanía suficiente a los ciudadanos para poder entender sus necesidades y proteger sus derechos (especialmente a través de mecanismos como la acción de tutela o la justicia informal).

Aquí nos concentramos en algunos lineamientos básicos y preliminares para el diseño de este sistema integrado de justicia. Análisis similares

a este deberían hacerse en otros ámbitos institucionales, como por ejemplo, el diseño de un sistema de reglas de competencia electoral local que sea igualmente efectivo y democrático, o el diseño de unas reglas de mercado encaminado a desarrollar la economía local y a incrementar la equidad.

El diseño de una justicia local eficaz y legítima requiere de dos presupuestos básicos: una visión amplia de la oferta institucional de justicia y una mayor conexión entre la justicia y la sociedad.

### **Visión amplia de la justicia**

La idea de justicia territorial, tal como la entendemos en Dejusticia, supone el diseño y la implementación de una institucionalidad cuya suerte depende de que esté bien conectada con la realidad social y con las comunidades de los municipios en donde va a operar. De esta manera puede cumplir la función de vincular las necesidades de orden y de participación que se requieren en la construcción de instituciones locales.

Como se dijo, esta institucionalidad la hemos denominado SIJT. Este parte de una concepción amplia y dinámica de la justicia, a partir de la cual se reconozcan las autoridades y los particulares autorizados para resolver las necesidades jurídicas de los ciudadanos (La Rota, Lalinde Ordóñez, Santa Mora, & Uprimny, 2014).

El diseño de este sistema debe partir de un enfoque sistémico fundado en los ejes que trazó la Constitución de 1991, y que apuntan a entender la justicia como un servicio público esencial brindado a través de distintas instituciones estatales y particulares que, en conjunto, prestan servicios que permiten gestionar, resolver o adjudicar necesidades jurídicas.<sup>1</sup>

La oferta de servicios de justicia en los territorios no se limita a los miembros del sistema judicial (jueces, tribunales, fiscales, investigadores del CTI). También incluye lo siguiente: 1) miembros de organismos de control que ejercen funciones relacionadas con el sistema judicial (defensores públicos y procuradores judiciales) y 2) miembros de instituciones del Poder Ejecutivo que ejercen funciones en materia de justicia (Policía: policía judicial, de infancia y adolescencia, de vigilancia, que ejerce funciones de conducción de testigos o de medidas de protección; defensores de familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); funcionarios del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC); funcionarios

---

1 Entendemos por “necesidades jurídicas”: un problema jurídico en el que existe “una disputa con otra parte, que merezca en algún momento la intervención potencial de un tercero” (La Rota, *et al.*, 2014, p. 32).

de oficinas relacionadas con los derechos de víctimas, entre otras). Adicionalmente, hay autoridades del orden territorial que brindan servicios relacionados de justicia en el territorio, entre ellas están: 1) miembros del Poder Ejecutivo local (alcaldes, comisarías de familia, inspectores de policía); y, 2) miembros de organismos de control local (personeros municipales que participan en procesos judiciales).

De otra parte, hay toda una oferta de justicia comunitaria que se ofrece en los territorios. Este es el caso de: 1) juntas de acción comunal (urbanas y rurales) que solucionan conflictos; 2) conciliadores —distintos de aquellos que son autoridades públicas autorizadas para conciliar—, en especial, la existencia de conciliadores en equidad; 3) autoridades comunitarias de carácter étnico, que pueden resolver determinadas controversias, particularmente autoridades indígenas y de comunidades negras.

Lo primero que es necesario hacer, luego de identificar los municipios que van a ser intervenidos y en los cuales se va a implementar el SIJT, es identificar qué autoridades operan en esos municipios y cuáles son sus funciones, porque no todas estas autoridades están en todos los municipios. Lo segundo es identificar adecuadamente, de la manera más completa posible, la demanda de servicios de justicia en esos territorios. Esto permite, por un lado, definir qué oferta institucional, comunitaria y particular debe priorizarse en el territorio y qué medios se requieren para que sea eficaz, y por el otro, realizar un ejercicio de prospectiva que anticipe la demanda que se generará si se llegara a un acuerdo de paz con las guerrillas. En este ejercicio es básico considerar que en muchas regiones los grupos armados ilegales resuelven los conflictos de las personas y esto varía según regiones y grupos armados. Entender la justicia armada ilegal es entonces vital para comprender qué puede pasar luego de un acuerdo de paz. Lo tercero es diseñar un sistema que integre a todos estos actores (sin eliminar su autonomía) a partir de las soluciones de las necesidades jurídicas de los usuarios.<sup>2</sup> Lo cuarto es enlazar la oferta institucional con

---

**2** De esta forma, se pretende evitar dos problemas. El primero, es una práctica ampliamente arraigada en nuestro país —incluso en la periferia cuando hay multiplicidad de oferta— consistente en que se “pin-ponea” al usuario entre distintos servicios de justicia sin resolverle oportunamente su necesidad jurídica. Entonces, el usuario es enviado de la Policía a la Fiscalía, de la Fiscalía a la comisaría de familia, de la comisaría de familia al ICBF, del ICBF a la comisaría de familia, y así sucesivamente. El segundo problema que se quiere evitar es que las instituciones se implementen sin tener en cuenta la presencia de otras autoridades que son fundamentales para el

aquella brindada por autoridades comunitarias o particulares. Es fundamental mapear los servicios que prestan las juntas de acción comunal, los grupos étnicos y los particulares, y conocer con detalle su funcionamiento práctico.<sup>3</sup> Lo último, y no por ello menos importante, es articular bien el sistema de justicia municipal con las autoridades y las instituciones nacionales encargadas de la justicia. Esto implica toda una sintonía del centro con las regiones y los municipios, en términos de carrera administrativa, recursos, necesidades, etc.

### **Conexión con la sociedad**

A pesar de que la justicia es la llamada a conectar la participación y la eficacia, en la práctica uno de los principales problemas de la justicia en Colombia es su pobre conexión con la sociedad. La justicia colombiana, comparada con el resto de América Latina, ha logrado una gran independencia con respecto del poder político, lo cual es algo muy bueno, pero ello se ha conseguido a costa de un muy bajo nivel de *accountability*, es decir de rendición de cuentas frente a la sociedad, con todo lo que ello implica en términos de clientelismo y corrupción judicial.<sup>4</sup> A esto se suma una deficiente administración de la rama, con niveles de información, tec-

---

ejercicio de sus propias funciones, o para resolver las necesidades jurídicas reales de los usuarios. Por ejemplo, si los municipios tienen fiscales seccionales que persiguen los delitos graves pero solo cuentan con jueces municipales, no se podrá sancionar el homicidio en ese municipio porque eso requiere un juez de circuito, por lo cual, el caso debe ser trasladado. O, si el municipio tiene jueces municipales y de circuito, pero no tiene auxiliares de justicia encargados de realizar los secuestros de bienes, las órdenes judiciales de naturaleza civil no se pueden ejecutar (remates, por ejemplo). O, si el municipio tiene juez de circuito y fiscal seccional, pero no cuenta con un médico legal, es muy difícil tener investigaciones penales exitosas en los delitos contra la vida.

- 3 Ni los particulares ni la oferta comunitaria (salvo las autoridades indígenas) tienen competencia en materia de homicidios, extorsión o violencia sexual. Pero además, en general no tienen competencia para ejecutar decisiones (conciliaciones, incluso) por lo que, por ejemplo, no pueden embargar salarios ni secuestrar bienes. Es posible pensar que se puedan traspasar algunas competencias, pero ello requiere definir: i) cuáles competencias no se traspasan porque son monopolio exclusivo del poder punitivo del Estado (asuntos penales, por ejemplo); y, ii) cuáles se traspasan y con qué criterios de actuación y control.
- 4 En términos comparados para América Latina, la justicia colombiana es quizás la más independiente del poder político. Sin embargo, ello se ha conseguido a cambio de altos niveles de clientelismo, corrupción y falta de transparencia.

nología y eficiencia muy bajos, que no considera el contexto social en el cual se administra justicia.<sup>5</sup>

Este problema tiene manifestaciones específicas en el nivel local de los territorios duramente afectados por el conflicto armado y que serán claves en el futuro. Allí existe una combinación de desconfianza y desconocimiento de la justicia por parte de la comunidad, lo cual implica que las personas no ven en el juez a un defensor de sus derechos sino a un funcionario municipal con poco poder y poca autoridad (García Villegas, 2008). Es necesario que la gente crea en el juez y esto solo se puede conseguir cuando este es percibido como un actor lo suficientemente cercano a la comunidad para resolver sus conflictos (participación) y lo suficientemente independiente de ella para resolverlos a partir de la ley a nombre del Estado (autoridad).

Parte fundamental del éxito de la justicia rural depende del fortalecimiento de la justicia comunitaria. Sin embargo, para que este propósito se logre es necesario fortalecer también la justicia oficial y que ambos tipos de justicia estén conectados y articulados.<sup>6</sup> La justicia territorial debe diseñarse de tal manera que conecte las justicias comunitaria y oficial. Esto, por lo demás, tiene un sentido particularmente importante en la actualidad, en cuanto combina y articula, por un lado, los propósitos de los actores desmovilizados que harán política en estos territorios y tendrán una empatía particular con la justicia comunitaria y, por el otro, los propósitos de institucionalización y construcción de Estado en estos territorios a través del fortalecimiento de los funcionarios judiciales locales.

Por todo lo anterior, el fortalecimiento de la justicia municipal, entendida como el pilar sobre el cual se construye la institucionalidad local, debe ser concebido de manera integral, teniendo en cuenta un diseño que engrane todos los componentes de la justicia de una manera razonable, democrática y eficiente.

El sistema integrado de justicia territorial debería tener las siguientes características:

- 
- 5 Uno de los aspectos más dramáticos de la ineficiencia de la justicia colombiana es la precariedad de la información que tiene, lo cual impide todo tipo de planeación y política pública judicial efectiva.
  - 6 Así como está comprobado que la democracia participativa no funciona bien cuando la democracia representativa es muy débil, la justicia comunitaria depende del buen funcionamiento de la justicia oficial (Ardila, 2000; Uprimny, 1994, 2001).

- **Estar territorialmente focalizado.** La selección de los municipios debería estar fundada en una combinación de dos criterios. En primer lugar, la tipología de Estados con capacidad local crítica o baja que hemos propuesto aquí: Estado abandonado, Estado cooptado, Estado paralelo y Estado en disputa. En segundo lugar, un criterio regional a partir del cual se definen dos zonas prioritarias (lo que en *El derecho al Estado* se conoce como “las dos heridas institucionales del país”): a) aquella que va del Catatumbo al Urabá chocoano, pasando por el norte de Antioquia, Córdoba, el sur de Bolívar, el sur de Sucre y Norte de Santander, y b) aquella que va del Guaviare al Pacífico, incluyendo una amplia zona entre Buenaventura y Tumaco, y pasando por el sur del Huila, Cauca y Nariño.

Sin embargo, el sistema no debe comprender a todos los municipios en donde las instituciones son débiles o inexistentes, sino solo aquellos en los cuales la consolidación del Estado es prioritaria para la construcción de paz. Además, realizar la política pública en un número que se acerque a los 409 municipios, es decir el 58% del territorio, es demasiado ambicioso. Por estas consideraciones, el número de municipios focalizados no debe ser demasiado grande (entre 30 y 60 municipios) ni su territorio demasiado extenso. El propósito de esta focalización es concentrar esfuerzos para tener éxito institucional en estos territorios, de tal manera que ello repercuta en zonas aledañas y se convierta en un modelo para estos territorios sin Estado. Con esto en mente, la lista corta para focalizar los esfuerzos de política pública podría salir de los 137 municipios que hemos identificado como CLC y presentados en el mapa 9.

- **Adaptarse a las condiciones del territorio.** El sistema de justicia territorial debería partir del análisis de las características geográficas y de población del municipio, para diseñar y concretar la mejor oferta institucional de justicia. El sistema debe partir, además, de una caracterización de las necesidades jurídicas del municipio para verificar, ante recursos escasos, la oferta institucional que se debe priorizar. Finalmente, el SIJT puede variar según factores étnicos (indígenas, afros, mestizos), económicos (minería, agricultura, pesca, etc.), conflictividad (organizada, común, mixta), la posición geográfica, etc. En particular, los diseños del SIJT (y

otros diseños que se hagan en otras áreas institucionales) se podrían adaptar a la tipología que hemos presentado en esta investigación. Uno esperaría, por ejemplo, que en los Estados cooptados se fortalezca la investigación penal y la labor de la Fiscalía con miras a desmontar las redes mafiosas que capturan al Estado. Es de esperarse que, con la desmovilización de las FARC y del ELN disminuya sustancialmente el caso del Estado paralelo. De otra parte, en los casos de Estado en disputa, habría que fortalecer la articulación entre la justicia oficial y la justicia comunitaria, todo ello en un contexto de fortalecimiento de la administración municipal. Por último, en el caso del Estado abandonado, habría que darle fuerza a todo el SIJL, tal como lo hemos explicado más arriba.

- **Articularse con las demás instituciones del Estado.** El sistema debe hacer parte de un plan coordinado de fortalecimiento institucional. Según esto, el diseño de la justicia rural debe obedecer a una idea global de fortalecimiento institucional, que contemple mecanismos de coordinación al interior del sistema judicial entre sus diferentes componentes (jueces, fiscales, inspectores, directores de casas de justicia, líderes de las JAC, etc.), y entre estos y otras agencias del Estado local (Defensoría, Alcaldía, Personería, etc.). Al diseñar la oferta de justicia del municipio es importante considerar al menos los tres ejes centrales de justicia mencionados en los párrafos anteriores. Esto es, debe incluirse una oferta judicial, tanto del sector jurisdiccional de la rama (probablemente, un juez municipal con competencia múltiple sea lo más adecuado), como un fiscal. Pero también, debe procurarse una oferta adecuada de instituciones administrativas, por ejemplo, el inspector o corregidor de policía y el personero municipal. Igualmente, se deben fortalecer algunos espacios de resolución de controversias a cargo de ciudadanos.<sup>7</sup>

---

7 Cualquier estrategia de justicia con énfasis territorial debe partir de algunas lecciones aprendidas. Una primera se relaciona con las casas de justicia. Estas casas se crearon para articular la oferta de justicia en el territorio, pero la experiencia muestra que el agrupamiento de servicios sin coordinación y evaluación efectiva ofrece grandes desventajas. Una segunda lección se relaciona con las debilidades que tiene el sistema cuando no cuenta con un sistema de información unificado que permita hacer seguimiento a la cantidad, calidad y eficacia de la prestación de los servicios de justicia en el país. Y una tercera lección se refiere a los

- **Afrontar el abandono histórico del sector rural.** La presencia y acción institucional suele ser mayor en la cabecera de los municipios desinstitucionalizados y la justicia no es la excepción. El Estado no solo no ingresa a la zona rural de esta periferia, sino que se limita a esperar que los habitantes rurales lleguen del campo sin considerar las enormes dificultades de acceso. Es por eso que el sistema de justicia necesita llegar precisamente a las zonas rurales de estos municipios porque es allí en donde los grupos armados históricamente han ejercido una influencia mayor. La desmovilización de las guerrillas dejará un vacío de poder que otros grupos armados llenarán a menos de que el Estado tome en serio la necesidad de institucionalizar las zonas más apartadas. Hacer la paz es hacer la paz con los campesinos porque son ellos quienes han visto más vulnerado su derecho al Estado (Reyes Posada, 2016).
- **Obedecer a una normatividad especial.** Para lograr éxito institucional, el SIJT debe contar con recursos institucionales de excepción, una especie de “plan Marshall” para la periferia colombiana, con una normatividad propia que tenga en cuenta la excepcionalidad de la tarea que debe llevar a cabo. En relación con lo primero debe contemplarse lo siguiente: una mejoría sustancial de los sistemas de información, en particular aquellos que requiere la justicia; una mayor eficacia administrativa a partir de una mejor coordinación interinstitucional; un programa de formación, capacitación y apoyo a funcionarios judiciales, sobre todo a jueces; un sistema de incentivos (sobresueldos, por ejemplo) destinado a que los buenos jueces vayan a estos territorios y un aumento sustancial de los recursos económicos destinados a la justicia en estos territorios; el fortalecimiento de una justicia comunitaria articulada al sistema; el nombramiento de investigadores, de cuerpos forenses y de auxiliares de justicia, etc. De otra parte, se requiere de un cuerpo normativo especial que le permita a las autoridades estatales actuar con la prontitud, firmeza y eficacia que ameritan las circunstancias propias de estos territorios. Una de las propuestas que podrían ser discutidas es la implantación de jueces de circuito en los municipios seleccionados o de manera alternativa, el traslado de algunas competencias propias del juez de circuito al juez

---

problemas que pueden surgir cuando no existe control a la labor realizada por aquellos que brindan servicios ciudadanos de justicia.

municipal en estos municipios. El marco constitucional de estas normas está por verse y puede ir desde una declaratoria de estado de excepción local hasta una jurisdicción particular, pasando por estatutos normativos especiales. Pero debe discutirse en el futuro.

En síntesis, el diseño de un SIJT eficaz y legítimo es un proyecto ambicioso, innovador y complejo al mismo tiempo. Es ambicioso en cuanto está destinado a ser el elemento clave de un nuevo proyecto de construcción de Estado en la periferia colombiana. Es innovador en cuanto la justicia nunca antes había sido vista como un elemento clave en este tipo de proyectos, y es complejo, en cuanto no solo implica una red de articulaciones (entre instituciones del Estado como jueces, policía, fiscalía, casas de justicia, jueces comunitarios, etc., y entre estas y las comunidades: juntas de acción comun, actores políticos y sociales, etc.), sino además una adaptación de esas articulaciones a las condiciones específicas de los territorios focalizados.

Por último, el SIJT es de una gran importancia política, en cuanto esta es la parte del Estado que mejor conecta las necesidades de orden y seguridad del mismo, con las necesidades de protección de derechos y defensa de las comunidades. Mucho más que los militares, o incluso que los funcionarios públicos elegidos por el voto popular, los jueces, si están bien preparados y si cuentan con los apoyos institucionales y las condiciones de trabajo indispensables para llevar a cabo sus funciones, tienen la capacidad y la vocación para lograr esa sintonía entre necesidades públicas y demandas ciudadanas, lo cual ha sido y sigue siendo la clave de la construcción del Estado y será la clave de la pacificación social.

Las ideas que aquí presentamos sobre el SIJT son solo unos lineamientos de lo que creemos se debe hacer, pero hay que trabajar en la propuesta específica. Algunos detalles de este SIJT serán desarrollados en otro documento de Dejusticia, similar a este, en el que se retoma esta tipología como punto de partida para una propuesta concreta en materia de justicia.

## **El fortalecimiento de la tributación local**

Antes de terminar, vale la pena hacer unas breves recomendaciones para mejorar la capacidad tributaria de los municipios. Lo primero, como se dijo anteriormente, es que en este aspecto también hay que lograr un fortalecimiento de la institucionalidad tributaria a partir del balance entre imposición y participación (Levi, 1989). Bajo este enfoque es necesario: 1) simplificar la normatividad tributaria, 2) actualizar el catastro urbano y

rural y 3) centralizar el cobro del impuesto temporalmente. Estas medidas se piensan de manera focalizada para los 137 municipios o para la lista corta que se defina a partir de estos.

- **Simplificar la normatividad tributaria.** Es necesario simplificar las normas tributarias de los municipios, para lo cual el acompañamiento del DNP es fundamental. Debe analizarse la conveniencia de que coexistan impuestos a la valorización, la plusvalía urbanística y los demás impuestos que gravan la propiedad. Asimismo, deben simplificarse los criterios y el número de tarifas para el cobro predial, que como mostramos, no están contruidos de una forma técnica. La simplificación debería hacerse para todos los municipios (paralelo, cooptado, disputado y abandonado).
- **Actualizar el catastro urbano y rural.** Es necesario hacer una actualización de los catastros urbanos y rurales de los municipios y mantenerla actualizada en el tiempo. El Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015) y el Conpes 3859 de 2016 buscan descentralizar los catastros de ciudades por encima de 500.000 habitantes (Conpes, 2016), empezando por Barranquilla. Esto es adecuado para profundizar la descentralización en centros urbanos que tienen la capacidad administrativa para hacerlo. No obstante, ninguno de los 137 municipios con capacidad crítica tiene más de 250.000 habitantes. En estos municipios la actualización la debe realizar el IGAC de manera prioritaria. Con los recursos necesarios, el IGAC puede asumir la actualización de los catastros rurales y urbanos de los municipios focalizados.
- **Centralizar el cobro del impuesto temporalmente.** El Ministerio de Hacienda podría asumir el cobro del impuesto en los municipios focalizados por un periodo definido. Los recursos recaudados serían devueltos a los municipios para que los gastaran autónomamente. Una actualización y un cobro eficaz que se devuelva a los municipios garantizarían un mayor interés de la comunidad por controlar el gasto de estos recursos. Este sistema centralizado podría operar durante un tiempo determinado y luego ser desmontado. El sistema de desmonte puede condicionar los montos de transferencias a los recursos que esté logrando obtener el municipio. Puede estar pensado como una copartida: por cada unidad recaudada por predial, la nación transfiere una unidad.

## CAPÍTULO 6. CONCLUSIÓN

Una de las consecuencias más importantes de la firma de un acuerdo de paz con las guerrillas sería la implementación de un nuevo proyecto de construcción de Estado en la periferia del país. Esta sería una ocasión única para construir instituciones eficientes en regiones apartadas. Sería de esperar que en esta ocasión se soslayaran los errores cometidos en el pasado y se logre, de manera paulatina, fortalecer el Estado local.

Al menos tres razones parecen obrar en beneficio de esta posibilidad. En primer lugar, como lo hemos dicho, el Estado tiene una experiencia acumulada en este tipo de proyectos que debería servir para aprender del pasado y encontrar claves de éxito. A esto se agrega una amplia literatura nacional e internacional que se ha escrito sobre el tema durante la última década.<sup>1</sup>

En segundo lugar, la intervención de la comunidad internacional, no solo con dinero sino con asesoría, es un factor que puede contribuir a apoyar y consolidar este proyecto.

En tercer lugar, y este es quizás el punto más importante, se espera que las FARC y el ELN sean unos aliados y no, como hasta el momento, unos obstáculos en la construcción de capacidades institucionales. El éxito del proyecto político de las guerrillas empezará a ponerse a prueba en aquellos territorios en donde tradicionalmente han tenido una presencia importante. Eso significa que no solo tienen que contar con el apoyo po-

---

1 Al respecto véanse Duncan (2006); Garay (2003); García Villegas y Espinosa (2013); Giraldo y Muñoz (2012); González (2014b); González *et al.* (2003); Gutiérrez (2006, 2014); López (2010); Romero (2003); Sánchez, Solimano y Formisano (2005); Valencia y Ávila (2016).

pular para lograr que sus candidatos sean elegidos, sino que tienen que lograr que una vez elegidos como gobernantes locales, estos hagan un buen gobierno, que muestren resultados y consigan el respaldo popular. Las guerrillas deben ser conscientes de que el fortalecimiento de la capacidad institucional, destinada, entre otras cosas, a proteger la vida y la integridad de sus miembros, es una condición necesaria para el logro de sus propósitos políticos.

Ninguna de estas tres condiciones está garantizada, por supuesto. El apoyo político a la paz puede desfallecer; la comunidad internacional puede perder interés en el proyecto, los candidatos de las guerrillas pueden perder las elecciones o ser pésimos gobernantes, o incluso es posible que no haya, por el momento, acuerdo ni paz. Pero aun en estas circunstancias dramáticas de recrudescimiento del conflicto, el Estado colombiano no puede dejar de emprender un proyecto de construcción de instituciones locales en su periferia.

Pero si se logra aprovechar esta coyuntura, este puede ser un momento ideal para construir Estado en la periferia del país y de esa manera evitar los problemas (criminalidad organizada, corrupción, *apartheid* institucional, etc.) derivados de la incapacidad del Estado para controlar más de la mitad del territorio nacional. Esa construcción no puede ser igual para todo el territorio periférico, sino que tiene que ser de tal manera que se adecue a las condiciones particulares de los territorios periféricos que hemos analizado en este libro. No solo es necesario tener en cuenta los distintos tipos de municipios y de realidades sociales y políticas que allí existen, sino que es esencial tener en cuenta el adecuado balance que debe lograrse allí entre imposición del orden y participación popular. Esta no es una tarea fácil. Después de todo, llevar el Estado a la periferia es una promesa incumplida que tiene más de dos siglos. Pero tomar conciencia de la complejidad, y de todas las variables que se requiere combinar para tener éxito y no cometer los errores del pasado, es ya un primer paso en la dirección correcta.

## Referencias

- Abrams, P., Gupta, A. y Mitchell, T. (2015). *Antropología del Estado*. México: FCE.
- Academia Putumayense de Historia (2012, mayo). *Revista Putumayo*. Edición especial, Cali, 001.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2015). *Paths to Inclusive Political Institutions*. Working Paper.
- Anselin, L. (1993). *Exploratory Spatial Data Analysis and Geographic Information Systems*. Santa Barbara: National Center for Geographic Information and Analysis.
- Anselin, L. (2005). Interactive Techniques and Exploratory Spatial Data Analysis. En Longley, P., Goodchild, M., Maguire, D. y Rhind, D. (eds.). *Geographical Information Systems: Principles, Techniques, Management and Applications* (2 edition). New York: Wiley.
- Ardila, E. (2000). Justicia comunitaria: claves para su comprensión. *Pensamiento Jurídico*, 12.
- Arendt, H. (1982). *Los orígenes del totalitarismo. Parte II: Imperialismo*. Madrid: Alianza.
- Arjona, A. M. (2016). *Rebelocracy. Social Order in Civil War* (Forthcoming). Cambridge: Cambridge University Press.
- Arjona, A. M. y Otálora, L. (2011). Presencia vs. violencia: problemas de medición de la presencia de actores armados en Colombia. Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política. Recuperado de <http://focoeconomico.org/2011/12/20/presencia-vs-violencia-problemas-de-medicion-de-la-presencia-de-actores-armados-en-colombia/>
- Ávila, A. (ed.) (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Random House.
- Ayoob, M. (1989). The Third World in the System of States: Acute Schizophrenia or Growing Pains? *International Studies Quarterly*, 33 (1), 67-79.
- Ayoob, M. (2002). Inequality and Theorizing in Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. *International Studies Review*, 4 (3), 27-48.
- Barrera, V. (2015). Pacificar los medios y civilizar los fines. En González, F., Guzmán, T. y Barrera, V. (eds.). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Bocchi, D. (2011). *Análisis del plan de consolidación de Montes de María. Una mirada desde el desarrollo, la democracia, los derechos humanos y la coopera-*

- ción internacional* (No. 6). Bogotá: Plataforma de Organizaciones de desarrollo Europeas en Colombia-Podec.
- Bourdieu, P. (2014). *On the State. Lectures at the College de France*. Cambridge, UK and Malden, US: Polity Press.
- Campbell, J. (2004). *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Centeno, M. A. y Ferraro, A. (2013). *State and Nation Making in Latin America and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Centeno, M. A., y López-Alves, F. (2001). *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2011). *La masacre de El Tigre. Un silencio que encontró su voz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el bajo Putumayo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2015). *Petróleo, coca, despojo territorial y organización social en Putumayo*. Bogotá: CNMH.
- Ciro Rodríguez, C. A. (2016). *Unos grises muy verracos. Poder político local y configuración del Estado en el Caquetá, 1980-2006*. Bogotá: Ediciones de la U.
- Conpes (2014). Conpes 3824: Reajustes de avalúos catastrales para la vigencia 2015. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3824.pdf>
- Conpes (2016). Conpes 3859: Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. Recuperado de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859\\_CatastroMultip.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859_CatastroMultip.pdf)
- CSJ (2015). *Informe al Congreso de la República 2014*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/5597675/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+2014.pdf/dbf7a25d-5698-4d75-af2a-65491c4e66a1>
- CSJ (2016). *Informe al Congreso de la República 2015*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Recuperado de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10240/8872932/Informe+al+Congreso+Rama+Judicial+parteI.pdf/cfd6e578-38c4-48ea-a58f-6cbb135afbfe>
- Dahl, R. (1975). Governments and political oppositions. En *Handbook of Political Science, vol. 3: Macropolitical Theory*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Madrid: Katz Editores.

- DNP (2010a). *Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009*. Bogotá: DNP. Recuperado de [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG\\_bQ%3d&tabid=386](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNUiDsiG_bQ%3d&tabid=386)
- DNP (2010b). *Evaluación del desempeño integral de los municipios. Informe del Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2015). El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo. Departamento de Planeación Nacional. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Duncan, G. (2006). *Los señores de la guerra*. Bogotá: Planeta.
- Echandía, C. (2012). La experiencia del Caguán: punto de partida del debilitamiento de las Farc. *Revista Zero*, 28, 54-61.
- Echeverri, J. C. y Partow, Z. (1998). ¿Por qué la justicia no responde al crimen?: el caso de la cocaína en Colombia. En Cárdenas, M. y Steiner, R. (eds.). *Corrupción, crimen y justicia, una perspectiva económica*. Bogotá D.C.: Tercer Mundo Editoriales - LACEA.
- El Universal* (2015). Atentan contra candidata a la Alcaldía de San Juan Nepomuceno. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/elecciones/2015/noticias/atentan-contra-candidata-la-alcaldia-de-san-juan-nepomuceno-172>
- El Espectador* (2015). Capturan a candidato a la gobernación de Putumayo. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/capturan-candidato-gobernacion-de-putumayo-articulo-592687>
- Evans, I. S. (1977). The selection of class intervals. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 98-124.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: the Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development*, 38 (4), 30-52.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización liberal*. Bogotá D.C.: ILSA.
- Evans, P., Rueschemeyer, D. y Skocpol, T. (eds.) (2005). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Fergusson, L., Vargas, J. F. y Vela, M. (2013). *Sunlight Disinfects? Free Media in Weak Democracies*. Bogotá: Uniandes.
- Ferro, J. G. y Uribe, G. (2002). Las marchas de los coccaleros del departamento del Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (49), 1-26.
- Fundación Ideas para la Paz (2014). Dinámicas del conflicto en el Bajo Cauca Antioqueño y su impacto humanitario (Siguiendo el conflicto No. 68). Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/920>
- Furet, F. y Richet, D. (1973). *La Revolution Française*. Paris: Marabout.
- Garay, L. J. (2003). La inclusión social y la construcción del Estado social de derecho. Bogotá: Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/23329.pdf>
- Garay, L. J., De León, I. y Salcedo, E. (2010a). *Captura y reconfiguración cooptada del Estado en Guatemala, México y Colombia. Análisis conceptual de las memorias de la Primera Discusión Internacional sobre Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado*. Bogotá: Grupo Método.
- Garay, L. J., Salcedo, E. y De León, I. (2010b). Redes de Poder en Casanare y la Costa Atlántica. En López, C. (ed.). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE.
- García, C. I. (1993). *El Bajo Cauca antioqueño: cómo ver las regiones*. Bogotá: Cinep.
- García Villegas, M. (ed.) (2008). *Jueces sin Estado: la justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Dejusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund.
- García Villegas, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Penguin Random House.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.361.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.361.pdf)
- García Villegas, M., Espinosa, J. R., Lalinde, S., Arroyave, L., & Villadiego, C. (2015). *Casas de justicia. Una buena idea mal administrada*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2012). *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá: Dejusticia.

- García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. y Espinosa Restrepo, J. R. (2011). *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá.: Dejusticia.
- García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Rodríguez Garavito, C. y Uprimny, R. (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- García Villegas, M. y Uprimny, R. (1999). El nudo gordiano de la justicia y de la guerra en Colombia. En Camacho, A. y Buitrago, F. L. (eds.). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogota: Iepri, Cerec, Fescol.
- Gaviria, A. (2000). Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: the Case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61 (1), 1-25.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Giraldo, J. y Muñoz, J. C. (2012). *Informalidad e ilegalidad en la exportación del oro y la madera en Antioquia*. Medellín: Eafit.
- Gobernación de Antioquia (2009). *Perfil subregional del Bajo Cauca*. Medellín: Gobernación de Antioquia. Recuperado de <https://es.scribd.com/doc/70317249/perfilsubregional-bajo-cauca>
- González, F. (2014a). Configuración regional y violencia: a modo de introducción. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- González, F. (2014b). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- González, F., Bolívar, I. y Vásquez, T. (2003). *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*. Bogotá: Cinep.
- González, F., Guzmán, T. y Barrera, V. (eds.) (2015). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia. Elementos para la discusión*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Granovetter, M. (1985). Economic Action and Social Structure: the Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91, 481-510.
- Gutiérrez, F. (1996). Dilemas y paradojas de la transición participativa. *Análisis Político*, 29.
- Gutiérrez, F. (2006). *Nuestra guerra sin nombre*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

- Gutiérrez, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Random House.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hirschman, A. (1977). *Salida, voz y lealtad. Respuesta al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: FCE.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press.
- ILSA (2012). *Montes de María. Entre la consolidación del territorio y el acaparamiento de tierras. Aproximación a la situación de Derechos Humanos y del Decreto Internacional Humanitario en la región (2006-2012)*. Bogotá: Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos-ILSA.
- Iregui, A. M., Melo, L., & Ramos, J. (2004). El impuesto predial en Colombia: evolución reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo. *Ensayos Sobre Política Económica*, 46.
- Jaramillo, J. E., Mora, L. y Cubides, F. (1989). *Colonización, coca y guerrilla* (3 ed.). Bogotá: Alianza Editorial.
- Jaramillo, S. (2013). La paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 23 de marzo de 2013. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La\\_Paz\\_Territorial\\_versión\\_final.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/discursos/Documents/La_Paz_Territorial_versión_final.pdf)
- Kurtz, M. J. (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge University Press.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Toward a Radical Democratic Politics*. London: Verso.
- La Rota, M. E., Lalinde Ordóñez, S., Santa Mora, S., & Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- León, J. (2009). Las tierras de la posguerra: los nuevos dueños de los Montes de María. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/5346>
- Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Levitsky, S. y Murillo, V. (2009). Variations in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Levitsky, S. y Murillo, V. (2014). Building Institutions on Weak Foundations: Lessons from Latin America. En Daniel Brinks, Marcelo Leiras, and Scott Mainwaring (eds.) *Reflections on Uneven Democracies*. The

- Legacy of Guillermo O'Donnell, Johns Hopkins University Press, 2014).
- López, C. (2007). Composición de las sociedades rurales en zonas de conflicto armado: el caso de la cuenca del río Caguán. *Revista Colombiana de Sociología*, (28), 135-159.
- López, C. (ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, Congreso Visible, Dejusticia, Grupo Método y MOE.
- López, C. (2016). *¡Adios a las Farc! ¿Y ahora qué?* Bogotá: Random House - Debate.
- López-Alves, F. (2001). The Transatlantic Bridge: Mirrors, Charles Tilly and State Formation in the River Plate. En *The Other Mirror. Grand Theory Through the Lens of Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2003). La crisis del Estado-Nación en América Latina. En *La crisis política colombiana*. Bogotá: Uniandes.
- Marsh, R. R. (1983). *Development Strategies in Rural Colombia. The Case of Caquetá*. Los Ángeles: University of California Press.
- Martínez, L. R. (2016). Sources of Revenue and Government Performance: Evidence from Colombia. Recuperado de <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWVpbnxscm1hcnRpbmV6YXxneDo1Y2I1Nzg2YjU5N2QyZDMy>
- Michelman, F. (1973). In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawl's Theory of Justice. *University of Pensilvania Law Review*, 121, 962-1019.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society. Studying How States and Societies Transform and Constitute one Another*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Mitchell, T. (1991). The Limits of the State: Beyond Statist Approaches and Their Critics. *The American Political Science Review*, 85 (1), 77-96.
- Molano, A. (2011). *Del otro lado*. Bogotá: Penguin Random House.
- Molano, A. (2016). *A lomo de mula. Viajes al corazón de las Farc*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Montenegro, A., Posada, C. y Piraquive, G. (2000). Violencia, criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía. *Coyuntura Económica*, 30 (2), 85-132.

- Moran, P. (1950). Notes on Continuous Stochastic Phenomena. *Biometrika*, 37 (1-2), 17-23.
- Moreno, R. y Vaya, E. (2000). *Técnicas econométricas en el tratamiento de datos espaciales: la econometría espacial*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona.
- Nussbaum, M. (1990). Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution. En *Politik, Akten des XI Symposium Aristotelicu* (pp. 152-186). Gottingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- O'Donnell, G. (1993). On the state, democratization and some conceptual problems: A Latin American view with glances at some postcommunist countries. *World Development*, 21 (8), 1355-1369.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of democracy*, 7(2), 34-51.
- O'Donnell G. 1999. Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion. En *The (Un)rule of Law and the Underprivileged in Latin America*, ed. J Mendez, G O'Donnell, PS Pinheiro, pp. 303-337. Notre Dame, IN: Univ. Notre Dame Press
- Palou, J. C. (2011). *Balance de la política de consolidación a partir del estudio de 4 regiones intervenidas*. Presentado en La política de consolidación territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades, Bogotá.
- Peñate, A. (1999). El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado. En Llorente, M. V. y Deas, M. (eds.). *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pérez, J. M. (2010). *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe*. Bogotá: Ediciones Aguilar.
- Plan Desarrollo Municipal (2012). Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 - "Confianza y Seriedad con San Jacinto". Recuperado de: [http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/apc-aa-filles/61363166653962376463666132313664/PLAN\\_DE\\_DESARROLO\\_MUNICIPAL\\_DE\\_SAN\\_JACINTO\\_2012\\_\\_2015.pdf](http://www.sanjacinto-bolivar.gov.co/apc-aa-filles/61363166653962376463666132313664/PLAN_DE_DESARROLO_MUNICIPAL_DE_SAN_JACINTO_2012__2015.pdf)
- PNUD (2007). *Situación de Derechos Humanos y DIH: diagnóstico departamental Caquetá* (pp. 1-14). Colombia: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/recursos/informacion-sobre-pais-de-origen/detalle-documento-coi/situacion-de-derechos-humanos-y-dih-diagnostico-departamental-caqueta/>
- PNUD (2014). Construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia. Recuperado de <http://www.co.undp.org/content/>

dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-pazyambiente-2015.pdf

- Porras, E. (2014). Conflictos, violencias y resistencias en los Montes de María. En *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: Odecofi-Cinep.
- Portes, A. (2006). Institutions and development: A conceptual reanalysis. *Population and Development Review*, 32(2), 233-262.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Ramírez, M. C., Bolívar, I., Iglesias, J., Torres, M. C. y Vásquez, T. (2010). *Elecciones, coca, conflicto y partidos políticos en Putumayo 1980-2007*. Bogotá: Cinep / Programa por la Paz.
- Rangel, A. (1997). El poder local: objetivo actual de la guerrilla. En VV.AA. (ed.). *Descentralización y orden político*. Bogotá: Fescol.
- Rawls, J. (1996). *Political liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Reyes Posada, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Bogotá: Penguin Random House.
- Ricaurte Villota, A. I. (2012). Comportamiento del homicidio. Colombia, 2011. *Forensis*, 13 (1), 66-100.
- Rodríguez, C. y Portes, A. (2012). *Las instituciones en Colombia; un análisis sociológico*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rojas, D. M. (2015). *El Plan Colombia. La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá: Penguin Random House y Universidad Nacional de Colombia, IEPRI.
- Rojas, S., Bonilla, R., Córdoba, R., Lewin, A., Morales, et al. (2015). Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria, informe final presentado al ministro de Hacienda y Crédito Público. Recuperado de <https://comisionreformatributaria.files.wordpress.com/2015/03/informe-final-de-la-comisioc81n-presentacioc81n-y-resumen-ejecutivo1.pdf>
- Romero, J. L. (1999). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Romero, M. (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI.
- Rubio, M. (1996). *Crimen sin sumario*. Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Rubio, M. (1999). *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo.

- Sánchez, F. (2006). *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Sánchez, F. y España, I. (2013). Estructura, potencial y desafíos del impuesto predial en Colombia. *Serie Documentos Cede*, 48. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000089/011893.html>
- Sánchez, F., Solimano, A. y Formisano, M. (2005). Conflict, Violence, and Crime in Colombia. En Collier, P. y Sambanis, N. (eds.). *Understanding Civil War*. Washington D.C.: World Bank.
- Sandel, M. J. (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- Santos, B. de S. y García Villegas, M. (2001). *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- Semana (2007). El “señor” del Bajo Cauca. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-senor-del-bajo-cauca/85295-3>
- Semana (2011). ¿Comienza el capítulo de la “bacrimpolítica”? Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/comienza-capitulo-bacrimpolitica/237606-3>
- Sen, A. (1982). Rights and Agency. *Philosophy and Public Affairs*, 11, 3-39.
- Sen, A. (1984). The Right not to be Hungry. En *The Right to Food* (pp. 69-81). La Haya: Nijhoff.
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Staniland, P. (2012). States, Insurgents, and Wartime Political Orders. *Perspectives on Politics*, 10 (2).
- Taylor, C. (1985). *Philosophy and the Human Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1990). *Coercion Capital and European States A D 990-1990*. Oxford: Blackwell.
- Tilly, C. (1995). *Popular Contention in Great Britain*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Tilly, C. (2005). Regimes and Contention. En *The Handbook of Political Sociology* (pp. 423-440). Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Torres Bustamante, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso del Putumayo*. Bogotá: Cinep - Odecofi.
- Uprimny, R. (1994). Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria. *Pensamiento Jurídico*, 1.

- Uprimny, R. (2001). ¿Justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos? En *El Caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Uniandes - Siglo del Hombre.
- Valencia, L. y Ávila, A. (2016). *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B Colombia.
- Vargas Meza, R. (2003). *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo. Una perspectiva desde el sur de Colombia*. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
- Vásquez, T. (2014). Caquetá: análisis de conflictividades y construcción de paz. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Recuperado de [http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis\\_prevention\\_and\\_recovery/caqueta-- analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html](http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/library/crisis_prevention_and_recovery/caqueta-- analisis-de-conflictividades-y-construccion-de-paz.html)
- Vásquez, T. (2015). *Territorios, conflicto armado y política en el Caquetá: 1900-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Verdad Abierta (2009). Versiones encontradas sobre paras en San Jacinto. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/las-victimas/1044-versiones-encontradas-sobre-paras-en-san-jacinto>
- Verdad Abierta (2012). El “para-Estado” de alias “Cuco Vanoy.” Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/36-jefes/4218-el-para-estado-de-alias-cuco-vanoy>
- Verdad Abierta (2013). Fiscalía asegura que resolvió asesinato de reclamante de tierras. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/48-despojo-de-tierras/4588-fiscalia-asegura-que-resolvio-asesinato-de-reclamante-en-bolivar>
- Verdad Abierta (2014). La coca retoña en el Bajo Cauca antioqueño. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/narcotrafico/5493-la-coca-retona-en-el-bajo-cauca-antioqueno>
- Vicepresidencia de Colombia (2003). *Panorama actual de los municipios que conformaron la zona de distensión* (Observatorio del Programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario). Bogotá: Horizonte impresores.



## **ANEXO 1.**

### **Componentes e indicadores del Índice de desempeño integral del DNP**

<b>Componente</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Cumplimiento requisitos legales</b>	<b>Gestión administrativa y fiscal</b>
Indicadores	Porcentaje de avance del plan de desarrollo	Productos obtenidos vs. insumos utilizados en educación, salud y agua potable	Ley 715 de 2001	Capacidad administrativa
	Porcentaje de cumplimiento de las metas de producto	Mejoras potenciales en productos e insumos	Ley 1176 de 2007	Desempeño fiscal
		Análisis de productividades		

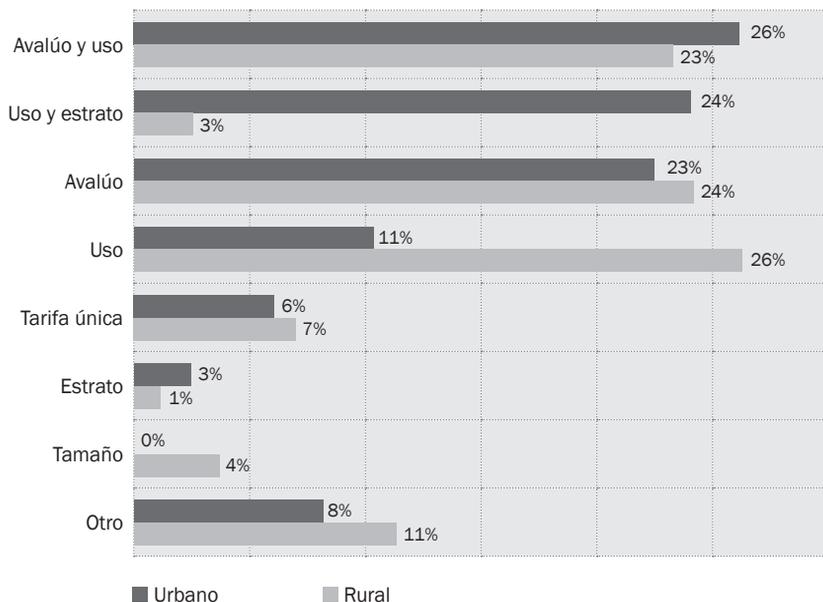
## ANEXO 2.

### Crerios para el cobro del impuesto predial

#### GRÁFICA 1<sup>1</sup>

#### Crerio para el cobro del impuesto predial 2013

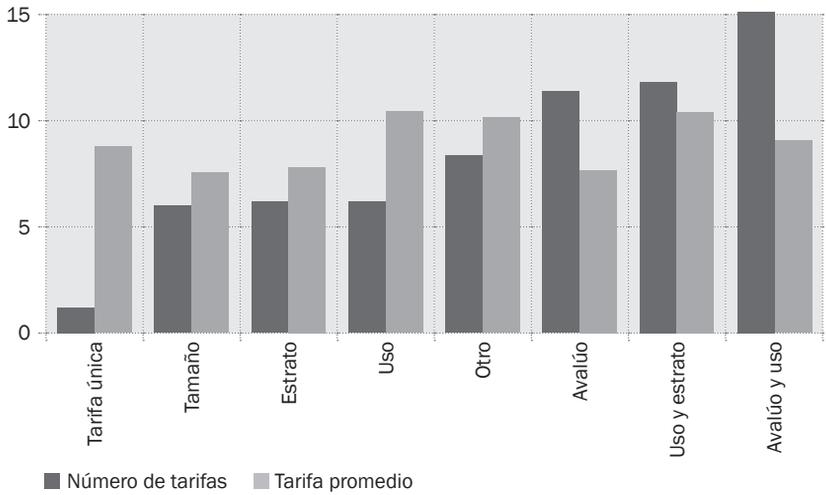
(% de municipios)



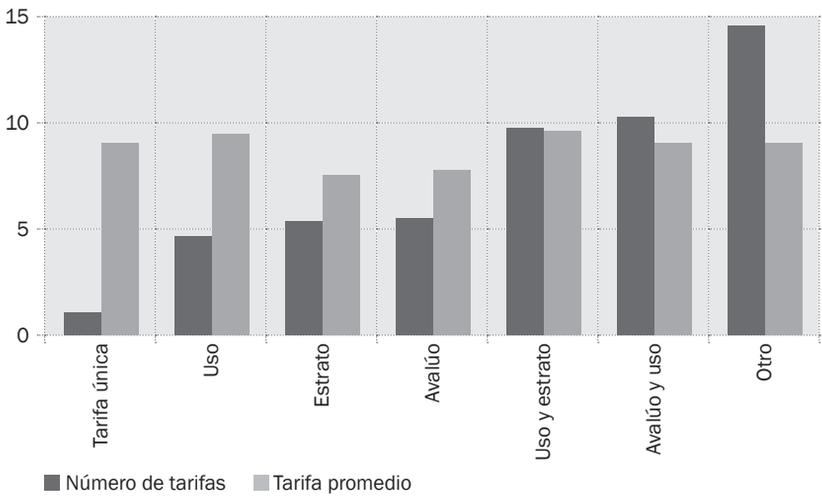
Para los municipios, tener un número mayor de tarifas no implica tener tarifas más altas o bajas; ni usar un criterio particular genera tarifas mayores o menores. Las gráficas 2 y 3 muestran esto para el año 2013.<sup>2</sup> En estas se puede apreciar cómo el criterio “uso y estrato” tiene la tarifa urbana más alta entre los criterios (9,4 por mil) mientras que “estrato” tiene la más baja (7,4 por mil); por su parte, las rurales son “uso y estrato” (10,42 por mil) y “avalúo” (7,6 por mil) respectivamente.

- 1 Bajo el criterio “tarifa única” hay una distinción entre urbano y rural, sin embargo, un porcentaje de estos municipios cobra la misma tarifa urbana y rural, de modo que solo tienen una. Se deja la distinción para que sea fácil entender la gráfica en relación con los otros criterios en los que siempre hay una diferencia entre urbano y rural.
- 2 Con respecto al número de tarifas, las excepciones son dos: primero, que por definición usar más de un criterio implica tener más tarifas que usar uno solo y, segundo, que usar una tarifa única es usar una sola tarifa por definición.

**GRÁFICA 2**  
**Predial rural**



**GRÁFICA 3**  
**Predial urbano**



Tampoco hay una relación entre el nivel de las tarifas promedio (o el número de tarifas) con mediciones de capacidad institucional, como el índice de desempeño fiscal o de desempeño integral, ni con el valor catastral de la tierra urbana o rural, o con la distribución de la misma medida con los coeficientes de Gini de propietarios y Gini de terrenos.<sup>3</sup> Este resultado coincide con el encontrado por investigadores del Banco de la República, quienes analizaron una muestra de 216 municipios y concluyeron que “la fijación de tarifas por parte de los concejos municipales no responde a ningún criterio uniforme [ni técnico, ni geográfico, ni socioeconómico]” (Iregui, Melo y Ramos, 2004, p. 287) y con los resultados recientes de la Comisión de expertos tributarios (Rojas *et al.*, 2015).

Esto no debería ser así. Al menos se esperaría que en donde los predios valen más, las tarifas fueran más altas y que en donde valen menos fueran más bajas. Esto sería cumplir con el mandato constitucional de progresividad tributaria: quienes poseen bienes de mayor valor deberían pagar una tarifa más alta. Esta relación que debe cumplirse entre municipios también debe hacerlo dentro de los mismos. Por eso es importante avanzar en análisis al interior de estas unidades territoriales, que tengan en cuenta la estructura de la propiedad (tamaño de los predios, valor de los mismos, usos, entre otros) y las tarifas que se le están aplicando a estas propiedades.

---

3 Ninguna de estas relaciones tiene coeficientes de correlación de Pearson mayores a 0,2 o menores a -0,2.

## ANEXO 3.

### Grupos de desempeño

En este anexo se explica cómo se construyeron los grupos de desempeño de la presencia de jueces, la tasa de eficacia corregida, el IDJL, el ICTL y el IETL. Cada uno de estos grupos fue construido con una metodología similar: sumamos y restamos media fracción de desviación estándar al promedio y con ello construimos la categoría “Medio”, y desde estos extremos sumamos y restamos una fracción de desviación para construir las categorías “Alto” y “Bajo”, y de los extremos de estas variables hasta los valores máximo y mínimo del indicador para construir las categorías restantes. De esta manera los grupos “Medio”, “Bajo” y “Alto” tienen la misma distancia.

- Para calcular los grupos de presencia de jueces, de la tasa de eficacia corregida y del IDJL usamos 0,5 desviaciones estándar.
- Para crear los grupos del ICTL y del IELT usamos una desviación estándar.

### Presencia de jueces

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	3,549246	0,26595731
Alta	0,26595731	0,15358999
Media	0,15358999	0,04122268
Baja	0,04122268	-0,07114464
Muy baja	NA	NA
Promedio	0,0961689	
Desviación estándar	0,2229603	

### Tasa de eficacia corregida

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	1	-0,60532966
Alta	-0,60532966	-0,72668829
Media	-0,72668829	-0,84804692
Baja	-0,84804692	-0,96940555
Muy baja	-0,96940555	-1
Promedio	-0,787621	
Desviación estándar	0,242791	

## IDJL

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	64,73975	13,033766
Alta	13,033766	9,143677
Media	9,143677	5,2535876
Baja	5,2535876	1,3634982
Muy baja	1,3634982	0
Promedio	7,198632	
Desviación estándar	7,780179	

## ICTL promedio 2009 - 2013

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	9,968928	6,5491475
Alta	6,5491475	4,6191776
Media	4,6191776	2,6892078
Baja	2,6892078	0,75923791
Muy baja	0,75923791	0
Promedio	3,651397	
Desviación estándar	1,929756	

## IELT promedio 2009 - 2013

Valor	Rango +	Rango -
Muy alta	2,706194	1,0756112
Alta	1,0756112	0,53391851
Media	0,53391851	-0,00777417
Baja	-0,00777417	-0,54946684
Muy baja	-0,54946684	-1
Promedio	0,2621587	
Desviación estándar	0,5432687	

## **ANEXO 4.**

### **Construcción del índice de desempeño de la justicia local (IDJL)**

Este índice es muy similar al construido en *El derecho al Estado*, excepto porque no tiene en cuenta los ingresos que fueron archivados o precluidos por atipicidad del hecho o por inexistencia del hecho, y porque no tiene en cuenta los municipios en los que se han reportado menos de 10 homicidios. Tomamos esta licencia metodológica por dos razones. Primero, para no incluir los casos en que se pensó que era un homicidio doloso y no lo era. Por ejemplo, cuando se creyó que era un homicidio pero se trató de un suicidio. A pesar de que este es un error aleatorio, que no afecta gravemente la comparación entre municipios y, por tanto, tampoco desmiente las conclusiones a las que se llegó en esa investigación, un mejor índice controla estas situaciones de atipicidad o inexistencia. Segundo, para comparar municipios en los que el aparato de justicia se hubiese tenido que activar en por lo menos 10 ocasiones para el delito de homicidio doloso.

El índice no es comparable entre años pues tiene en cuenta todos los ingresos y los egresos por este delito y se restringe al sistema penal acusatorio (SPA). Es decir que tiene en cuenta todos los ingresos y los egresos desde el 2005, año en el que empezó a operar el SPA en algunos municipios, hasta septiembre de 2015.

## ANEXO 5.

### Construcción del índice de capacidad tributaria local (ICTL)

Para construir el ICTL primero filtramos los datos dudosos sobre la tarifa efectiva. El filtro nos llevó a asignarle un código al 2 % de los municipios. Para filtrar los datos, encontramos primero los municipios cuya tarifa variaba de forma inusual durante el periodo 2009-2013 y luego seleccionamos el dato que se desviaba inusualmente del promedio municipal. Este filtro nos permitía encontrar el municipio y el dato inusual dentro del conjunto de municipios.

Exactamente realizamos los siguientes pasos:

1. Generamos una media y una desviación estándar ( $ds1$ ) de las tarifas efectivas para cada municipio para el periodo 2009-2013.
2. Calculamos el promedio de las desviaciones estándar ( $ds1$ ).
3. Si la desviación del municipio ( $ds1$ ) es mayor al promedio más una desviación de ese promedio ( $ds2$ ), y para ese año la tarifa es mayor o menor al promedio de la tarifa más o menos una desviación para el municipio, entonces se le asigna un código a la tarifa.

Además, le asignamos el mismo código a los municipios con una tarifa efectiva superior a 16, que es el máximo legal y que ningún estatuto tributario tiene contemplada para todos los predios, por lo cual se supone que son errores en el reporte.

Finalmente, si retiramos el dato por alguna de las dos razones anteriores a cuatro de las cinco tarifas, también lo hacemos para la última.

El primer filtro le asigna un código a 89 de las 5610 observaciones (1122 municipios en cinco años), el segundo a 31 observaciones y el tercero a 2. Es decir que le asignamos un código al 2 % de los municipios durante los años 2009-2013.

**ANEXO 6.****137 Municipios con capacidad local crítica (CLC)****ANTIOQUIA**

Cáceres  
El Bagre  
Nechí  
Zaragoza

**ATLÁNTICO**

Luruaco  
Ponedera  
Sabanalarga

**BOLÍVAR**

Arenal  
Arjona  
Barranco de Loba  
Calamar  
Cantagallo  
El Carmen de Bolívar  
El Guamo  
Mahates  
María La Baja  
Morales  
Pinillos  
Río Viejo  
San Jacinto  
San Martín de Loba  
San Pablo  
Santa Catalina  
Santa Rosa del Sur  
Simití  
Tiquisio  
Turbaco  
Turbaná  
Villanueva

**CALDAS**

Samaná

**CAQUETÁ**

Albania  
Cartagena del Chairá  
Curillo  
San Vicente del Caguán  
Solano

**CAUCA**

Almaguer  
Argelia  
Buenos Aires  
Mercaderes  
Piamonte  
Puracé  
Rosas  
Santa Rosa  
Sucre

**CESAR**

Aguachica  
Astrea  
Bosconia  
Chimichagua  
Chiriguaná  
El Paso  
González  
Río de Oro  
Tamalameque

**CÓRDOBA**

Ayapel  
Buenavista  
Chimá  
Chinú  
Ciénaga de Oro  
Cotorra  
Los Córdoba  
Montelíbano  
Planeta Rica

Puerto Libertador	META
Purísima	Puerto Concordia
San Andrés Sotavento	Puerto Rico
San Bernardo del Viento	NARIÑO
San Pelayo	Barbacoas
Tierralta	La Tola
Valencia	Mosquera
CHOCÓ	Olaya Herrera
Quibdó	Roberto Payán
Acandí	San Andrés de Tumaco
Alto Baudó	NORTE DE SANTANDER
Bajo Baudó	Bucarasica
El Cantón del San Pablo	Hacarí
Lloró	San Calixto
Río Iro	Villa Caro
Riosucio	SUCRE
Unguía	Buenavista
LA GUAJIRA	Colosó
Riohacha	Corozal
Barrancas	Guaranda
Distracción	Los Palmitos
El Molino	Majagual
Fonseca	San Benito Abad
La Jagua del Pilar	San Pedro
Maicao	Sucre
San Juan del Cesar	Tolú Viejo
MAGDALENA	ARAUCA
Algarrobo	Cravo Norte
Aracataca	Fortul
Ariguaní	Puerto Rondón
El Banco	Saravena
El Piñón	Tame
El Retén	CASANARE
Fundación	Hato Corozal
Guamal	La Salina
Plato	PUTUMAYO
Puebloviejo	Colón
Santa Ana	Puerto Asís
Sitionuevo	Puerto Caicedo

Puerto Guzmán  
San Francisco  
Santiago  
Valle del Guamuez  
Villagarzón

GUAVIARE

Miraflores

VICHADA

Cumaribo

• DOCUMENTOS 1

***ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

***LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

***LA ADICCIÓN PUNITIVA:***

***La desproporción de leyes de drogas en América Latina***

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

***ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:***

***experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali***

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

***INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:***

***la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia***

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

***ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

***LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:***

***Un estudio experimental en Bogotá***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA  
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano  
2013

• DOCUMENTOS 9

**ACOSO LABORAL**

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 10

**ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN  
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén  
2013

• DOCUMENTOS 12

**RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO**

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro  
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial  
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,  
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte  
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.  
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila  
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:  
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez  
2013

• DOCUMENTOS 16

***OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos***

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny  
2013

• DOCUMENTOS 17

***GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES***

***Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman  
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA***

***El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo  
2014

• DOCUMENTOS 19

***NO INTERRUMPIR EL DERECHO***

***Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE***

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA:***

***oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa

Vivian Newman  
2015

• DOCUMENTOS 21

***REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?***

***Una tensión entre seguridad e intimidad***

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez  
2015

• DOCUMENTOS 22

***FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO***

***ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios***

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén  
2015

• DOCUMENTOS 23

**CASAS DE JUSTICIA:**

***una buena idea mal administrada***

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,  
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,  
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano  
2015

• DOCUMENTOS 24

**LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.**

***El papel del juez constitucional cuando la interrupción  
del embarazo no se garantiza***

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 25

**EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO  
EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO**

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén, Diana Esther Guzmán,  
Nina Chaparro González  
2015

• DOCUMENTOS 26

**CUIDADOS PALIATIVOS:**

***abordaje de la atención en salud  
desde un enfoque de derechos humanos***

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana  
2016

• DOCUMENTOS 27

**SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DERECHOS HUMANOS:**

***justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente***

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos  
2016

## Con la firma del “Acuerdo final para la

terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación, estaremos ante los desafíos —aún más complejos— de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea mediante documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. Uno de ellos consiste en llevar a cabo un gran proyecto nacional de construcción de Estado en la periferia del país.

En este libro se sostiene que un proyecto semejante debe tener al menos dos condiciones: 1) partir de un estudio juicioso de los distintos tipos de municipios y de las realidades sociales y políticas que allí existen, y 2) proponer un adecuado balance entre imposición del orden y participación popular. Esta no es una tarea fácil. Después de todo, llevar el Estado a la periferia es una promesa incumplida que tiene más de dos siglos en la historia de Colombia.

978-958-59496-8-3



9 789585 949683